



**You have downloaded a document from
RE-BUS
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Rozwój regionalny województwa śląskiego a programy pomocy przedakcesyjnej Unii Europejskiej

Author: Bożena Pieruszek-Kwarciak

Citation style: Pieruszek-Kwarciak Bożena. (2014). Rozwój regionalny województwa śląskiego a programy pomocy przedakcesyjnej Unii Europejskiej. Praca doktorska. Katowice : Uniwersytet Śląski

© Korzystanie z tego materiału jest możliwe zgodnie z właściwymi przepisami o dozwolonym użytku lub o innych wyjątkach przewidzianych w przepisach prawa, a korzystanie w szerszym zakresie wymaga uzyskania zgody uprawnionego.



UNIwersytet ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

**Uniwersytet Śląski
Wydział Nauk Społecznych
Instytut Nauk Politycznych i Dziennikarstwa**

Bożena Pieruszek-Kwarciak

**ROZWÓJ REGIONALNY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO
A PROGRAMY POMOCY PRZEDAKCESYJNEJ
UNII EUROPEJSKIEJ**

Rozprawa doktorska
napisana pod kierunkiem
Prof. dra hab. Jana Iwanka

Katowice 2014

SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE	5
ROZDZIAŁ I Rozwój regionalny w ujęciu instytucjonalnym	25
I.1. Definicje regionu i rozwoju regionalnego	25
I.2. Polityka rozwoju regionalnego Unii Europejskiej.	39
I.2.1. Zasady polityki regionalnej Unii Europejskiej.	54
I.3. Polityka rozwoju regionalnego w Polsce	56
I.3.1. Polityka regionalna w Polsce od lat dziewięćdziesiątych XX w.	59
I.3.2. Kryteria podziału środków na wspieranie rozwoju regionalnego.	67
I.4. Zadania własne samorządu wojewódzkiego w zakresie polityki regionalnej.	70
I.5. Programowanie rozwoju regionalnego – strategie województw.	80
ROZDZIAŁ II Programy pomocy przedakcesyjnej Unii Europejskiej, ich wpływ na rozwój regionu w latach 1989-2004.	86
II.1. Historia programów przedakcesyjnych i pomocy zagranicznej dla Polski od 1989 roku.	87
II.2. Programy pomocowe dostępne w okresie przedakcesyjnym: PHARE, ISPA, SAPARD.	90
II.2.1. PHARE – największy program pomocy bezzwrotnej.	90
II.2.2. Rodzaje PHARE.	95
II.2.2.1. PHARE STRUDER I i II pomoc dla regionów.	96
II.2.2.2. PHARE INRED	96

II.2.2.3. Specjalny Program Przygotowawczy SPP	98
II.2.2.4. PHARE INICJATYWA 1998	99
II.2.2.5. Program restrukturyzacji sektora węglowego i stalowego INICJATYWA 2	101
II.2.2.6. Polityka regionalna i spójności.	103
II.2.2.7. Programy transgraniczne.	103
II.2.2.8. ECOS – Ouverture.	106
II.2.3. Program PHARE Spójność społeczna i gospodarcza	108
II.2.4. Programy wspólnotowe.	113
II.3. ISPA przedakcesyjny instrument polityki strukturalnej.	117
II.4. Program SAPARD	121
 ROZDZIAŁ III	 142
Programowanie PHARE w ujęciu rozwoju regionalnego.	
III.1. Podstawy prawne procedur programowych.	142
III.2. Programowanie PHARE 2000.	146
III.2.1. Kryteria wyboru województw.	152
III.3. PHARE w województwie śląskim.	166
 ROZDZIAŁ IV	
Województwo śląskie – projekty współfinansowane ze środków Unii Europejskiej w okresie przedakcesyjnym.	187
IV.1. Przykłady zrealizowanych programów.	195
IV.1.2. Program PHARE STRUDER.	199
IV.1.3. PHARE współpraca transgraniczna CBC.	205

IV.1.4. ISPA.	246
IV.2. Inne przykłady dobrych praktyk w województwie śląskim.	248
IV.2.1. PHARE 2001 Program odnowy zawodowej.	252
IV.2.2. PHARE ACCESS.	255
IV.2.3.SAPARD na przykładzie gminy Ornontowice.	257
IV.3. Ocena zrealizowanych przedsięwzięć.	259
IV.4. Republika Czeska i region śląsko-morawski w procesie przygotowania do akcesji.	271
IV.4.1. Program PHARE w Republice Czeskiej.	271
IV.4.2. Region morawsko-śląski.	281
PODSUMOWANIE	298
BIBLIOGRAFIA	308

Wprowadzenie

Województwo śląskie od kilkunastu lat wraz z procesem transformacji społecznej, gospodarczej i politycznej uczestniczy w procesie decentralizacji, polegającym na przejmowaniu od władz centralnych części kompetencji przez lokalną i regionalną władzę samorządową. Wśród wielu dziedzin, jakie znalazły się w zakresie podejmowanych przez władze samorządowe działań, znajduje się polityka rozwoju regionu. Polityka taka oczywiście powinna być prowadzona niezależnie od wielkości obszaru, jaki dana jednostka terytorialna obejmuje, dlatego samorządowe władze gmin, powiatów, jak i regionów prowadzą niezależną politykę rozwoju regionalnego i lokalnego. Kluczowe znaczenie dla prowadzenia polityki rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce, przyniósł proces integracji z Unią Europejską do i po maju 2004 roku. Akcesja, a także już jej przygotowanie do funkcjonowania w strukturach europejskich przyniosła Polsce i jej regionom, możliwość korzystania ze środków, jakie Unia Europejska przeznacza w ramach Funduszy Strukturalnych na kompensację różnic w rozwoju społeczno-gospodarczym we wszystkich regionach Wspólnoty. Przygotowywanie Polski do akcesji spowodowało, iż województwo śląskie, jako region stało się podmiotem polityki spójności Unii, co przyniosło możliwość projektowania polityki rozwoju regionalnego województwa śląskiego zmagającego się z wieloma problemami natury społeczno-gospodarczej przy pomocy funduszy przedakcesyjnych i na ich zasadach. Dotacje, jakie można było uzyskać z budżetu Unii Europejskiej były podstawową szansą dla ograniczonych możliwości finansowych polskich regionów na podjęcie strukturalnych działań rozwojowych.

Procesy rozwoju województwa śląskiego są ściśle związane z europejską polityką spójności oraz przeobrażeniami Unii Europejskiej, które są determinowane zachodzącymi zmianami społeczno-gospodarczymi w skali globalnej. Globalizacja i związane z nią zmiany w międzynarodowym podziale pracy, wzrastające znaczenie sektora usług i tworzenia technologii, pogarszająca się sytuacja demograficzna Europy, w tym również województwa śląskiego przy jednocześnie wzrastającym poziomie urbanizacji i rosnącym znaczeniu miast w gospodarkach regionalnych, wzrastająca presja energetyczna w powiązaniu z wymogami środowiska naturalnego oraz zagrożenia związane ze zmianami klimatycznymi to najważniejsze trendy kształtujące procesy rozwoju regionu oraz tworzenia jego pozycji konkurencyjnej

w skali krajowej i międzynarodowej¹. Województwo śląskie jest regionem otwartym na otoczenie, atrakcyjnym dla przedsiębiorców i inwestorów, a poprzez rozbudowaną infrastrukturę turystyczną i kulturalną oraz bogate walory przyrodnicze i kulturowe atrakcyjnym także dla turystów. Jest regionem o wysokim potencjale rozwojowym.

W widocznym ciągu złożonych i niezwykle aktualnych procesów rozwojowych, częściowo wynikających z faktu tworzenia się wizji przyszłej poszerzanej i jednoczącej się Europy, województwo śląskie programując swój rozwój z wykorzystaniem funduszy przedakcesyjnych otrzymało szansę na poprawę życia w regionie i podniesienie jego atrakcyjności.

Zainteresowanie problematyką związaną z polityką regionalną, jej narzędziami i procesami wykorzystywania środków pomocowych wzrosło w ostatnich dwudziestu latach, co było związane z przemianami społeczno-politycznymi w całej Europie. Wśród najważniejszych korzyści wynikających z drogi do członkostwa Polski w Unii Europejskiej wymienia się zwykle możliwość korzystania ze wsparcia finansowego w ramach wspólnotowej polityki regionalnej i spójności. Od ponad dwudziestu lat fundusze pomocowe UE są w centrum zainteresowania bardzo szerokiego kręgu potencjalnych beneficjentów, a także problemem i szansą władz kraju na każdym szczeblu. Fundusze unijne stały się ponadto jednym z ważnych tematów doniesień mediów. Nic, więc dziwnego, że to wieloaspektowe zagadnienie, zarówno w warstwie praktycznej jak i teoretycznej, budzi rosnące zainteresowanie wśród polskich badaczy. Ich badania koncentrują się wokół mechanizmów wdrażania, oceny doświadczeń i stopnia wykorzystania środków, a wyniki analiz zwykle prezentowane są w odniesieniu do przedsiębiorstw, organizacji pozarządowych oraz jednostek szczebla regionalnego i lokalnego. Niniejsza praca jest właśnie przejawem zainteresowań badawczych tematem funduszy pomocowych UE. Zainteresowania prywatne i doświadczenie zawodowe związane z wieloletnią współpracą z instytucjami programującymi i wdrażającymi politykę regionalną na szczeblu regionu kraju i struktur Unii, zaważyły na potrzebie podjęcia nowych i pogłębionych analiz tego zagadnienia. Wnioski wynikające z przeprowadzonych studiów wskazują na zmiany uwarunkowań zachodzących procesów i możliwość zabrania krytycznego głosu, wobec jakości, zasadności oraz rzeczywistych skutków korzystania z programów przedakcesyjnych

¹ Strategia rozwoju województwa śląskiego na lata 2000-2020, Katowice 2005, s. 21-27.

w województwie śląskim. Polska w ciągu dwóch pierwszych lat wprowadzania reform utraciła swoich głównych partnerów gospodarczych związanych umowami wokół Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej. W tym krótkim okresie nasz kraj musiał dostosować się szybko do zasad konkurencji na rynku światowym. Udzielona pomoc - w większości w swej strukturze wielostronna - w znacznej mierze pozwoliła nam uporać się z tymi problemami.²

Dysertacja, zatytułowana „Programy pomocy przedakcesyjnej Unii Europejskiej a rozwój regionalny województwa śląskiego” zawiera i wyjaśnia tezę zakładającą, że programy pomocy przedakcesyjnej Unii Europejskiej wpłynęły w znaczący sposób na rozwój regionalny i lokalny województwa śląskiego, głównie z punktu widzenia samorządów lokalnych i regionalnych oraz poprawy infrastruktury tego regionu. Znaczenie finansowe przekazanych środków nie było jednak decydujące tak dla rozwoju województwa i podniesienia jego konkurencyjności.

Przyjęte zostało założenie, że środki w badanym okresie w skali województwa nie były ukierunkowywane wprost terytorialnie zgodnie z założeniami polityki spójności, a wartości środków zaangażowanych w realizację projektów w poszczególnych podregionach są raczej przypadkowe i stanowią wypadkową niezależnych decyzji beneficjentów i zarządzających programami, nieuwzględniających regionalnego kontekstu. Jeżeli uznać, że podstawową metodą realizacji polityki spójności jest proste alokowanie większych środków na obszary biedniejsze, które muszą nadrabiać zaległości w zakresie rozwoju gospodarczego, to można stwierdzić, że w badanym okresie środki unijne nie przyczyniały się do realizacji celu konwergencji wewnątrz województwa śląskiego. W związku z tym, postawione zostaną ważne pytania czy cele polityki regionalnej Unii Europejskiej przyjęte przez Polskę zostały zrealizowane i jakie przyniosły efekty? Na ile środki unijne w okresie przedakcesyjnym pozwoliły podnieść jakość życia mieszkańców województwa? Jaka jest różnica w systemie, jakości i skuteczności wdrażanych programów w regionach będących podmiotem dysertacji? Czy wdrażane projekty miały pewne cechy specyficzne? Czy w świetle zrealizowanych programów pomocowych widać efekty pożądane w procesie integracji europejskiej, między innymi takie jak przewyższanie różnorakich

² Unia Europejska. Informator o programach pomocowych. Źródło Internet: <http://www.cie.gov.pl/inf09.pdf> 2012, s. 2.

zróżnicowań rozwojowych? Zostaną postawione pytania, które są nieodłączną domeną rozważań ekonomistów: czy i jak duże zachodziły wpływy makroekonomicznych wydatków unijnych na tempo wzrostu PKB ?

W niniejszej rozprawie skorzystano z metod przetwarzania materiałów i systematyzowania wyników. Pamiętać však należy, że wielość metod badawczych jest jedną z podstawowych cech nauk społecznych, stąd trudno było jednoznacznie wybrać jedną metodę i wyłącznie nią się posługiwać. Wydaje się, zatem celowe skorzystanie z różnych narzędzi metodologicznych podczas pisania rozprawy, aby w maksymalnie kompleksowy sposób przedstawić kwestie poruszane w dysertacji.

Podstawowymi metodami badawczymi zastosowanymi w pracy są analiza i synteza. Wydają się one, bowiem być z punktu widzenia tego opracowania najwłaściwsze. Oprócz tego wykorzystane zostało porównywanie, gdyż pozostaje ono jednym z najczęściej stosowanych podejść badawczych w politologii. Często, bowiem geneza badań i analiz politologicznych tkwi w dostrzeżeniu podobieństw oraz różnic na temat danego zjawiska czy instytucji. Zastosowanie m.in. tych metod pozwoliło zrealizować cel rozprawy, a mianowicie określenie skali i rodzaju wpływu środków zawartych w programach przedakcesyjnych na rozwój województwa śląskiego. Obok metody porównawczej, celem możliwie jak najszerszego omówienia poszczególnych zagadnień będących przedmiotem rozprawy, wykorzystane zostaną również inne podejścia badawcze. Wśród nich należy wskazać:

- podejście instytucjonalne – zastosowane m.in. w rozdziałach: pierwszym, w którym analizie poddano instytucje odpowiedzialne za politykę regionalną Unii Europejskiej;
- podejście historyczne – wykorzystane m.in. w rozdziale pierwszym, drugim oraz częściowo trzecim dla przedstawienia rozwoju polityki regionalnej, programów pomocowych oraz procedur stosowanych w trakcie programowania rozwoju regionalnego województwa śląskiego,
- podejście funkcjonalne – w rozdziale pierwszym i trzecim dokonując analizy zadań i funkcji w ramach programowania rozwoju regionalnego.

Przyjęty powyżej podział metod można uzupełnić o inną kategoryzację, a mianowicie metody ilościowe i jakościowe. Te pierwsze są niezbędne przy analizie

wyników badań, natomiast metody jakościowe z powodzeniem można wykorzystać przy omawianiu samych projektów współfinansowanych w ramach programów pomocy przedakcesyjnej w kontekście efektów. Oprócz tego w rozprawie skorzystano z podejścia normatywnego (m.in. analiza norm prawnych regulujących politykę regionalną, programowanie funduszy strukturalnych), jak i realistycznego (wykorzystywanego m.in. przy analizie wyników badań).

Istotnymi pojęciami, które wyznaczają problematykę niniejszej dysertacji, oprócz „pomocy przedakcesyjnej” i „instrumentów polityki regionalnej” są w sposób oczywisty związane z nią pojęcia „polityki regionalnej”, „rozwoju regionalnego”, a przede wszystkim „regionu”. Warto, zatem przyrzeć się im nieco dokładniej. Punktem wyjścia do rozważań będzie definicja pomocy zagranicznej, jako pojęcia źródłowego dla pomocy przedakcesyjnej. Pomoc gospodarcza związana jest głównie z naukami ekonomicznymi (obejmuje teorię wzrostu, ekonomię rozwoju, finanse międzynarodowe oraz handel i gospodarkę światową).³ Powszechnie przyjmuje się że pomoc zagraniczna jest przekazem zasobów w skali międzynarodowej. Transfer ten jest następstwem działania rządów krajów określanych mianem „dawców”. Pomoc zagraniczna stanowi zatem pozarynkowy obszar gospodarki światowej. Podstawą tej teorii jest stanowisko zakładające, że w następstwie pomocy zagranicznej, globalny dobrobyt będzie większy niż ten, który został wytworzony bez transferu pomocy. Termin „Fundusze Przedakcesyjne” (Pre-accession Funds), obejmuje środki bezzwrotnej pomocy finansowej udzielanej przez Unię Europejską krajom kandydującym, których najważniejszym zadaniem było przygotowanie tych krajów do członkostwa w UE oraz pomoc w wyrównaniu różnic gospodarczych.⁴ Do instrumentów, inaczej programów funkcjonujących w ramach tych funduszy zaliczone zostały: Phare, ISPA, SAPARD, które są głównym przedmiotem rozważań podjętych w niniejszej dysertacji. Kluczowe dla zrozumienia tematu jest pojęcia regionu w dokumentacji krajowej i unijnej oraz literaturze przedmiotu.

Stan badań nad szeroko pojmowaną polityką regionalną wskazuje, iż jest to ważny problem, który doczekał się szeregu publikacji naukowych.

³ N. Słowik *Wprowadzenie do problematyki środków pomocowych* w Almanach środków pomocowych Unii Europejskiej, Kraków 2001, s. 34 - 35.

⁴ Bilans korzyści i kosztów przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, Prezentacja wyników prac polskich ośrodków badawczych, UKiE 2003, s. 6.

Literatura dotycząca polityki regionalnej, w tym szczególnie rozwoju regionalnego z wykorzystaniem instrumentów polityki regionalnej Unii Europejskiej, zarówno krajowa, jak i zagraniczna jest już stosunkowo bogata, a z roku na rok przybywa wiele nowych opracowań. Charakterystyczne, a zarazem całkiem zrozumiałe jest duże zaawansowanie badań programowania i wdrażania Funduszy Strukturalnych. Należy przy tym podkreślić, że tempo wydarzeń na początku lat 90. XX wieku spowodowało, że analizy i badania naukowe dotyczące polityki regionalnej Unii Europejskiej prowadzono równolegle z jej wdrażaniem.

Pomijając próbę przyporządkowywania prac do poszczególnych kategorii opracowań, warto wymienić choć kilku autorów, którzy przyczynili się w znacznym stopniu do lepszego zrozumienia problematyki polityki regionalnej i wpisali się znacząco w dorobek nauki polskiej i europejskiej. Ogromny dorobek Tomasza G. Grosse, Jacka Szlachty, Jerzego Hausnera, Ireny Pietrzyk, Michała Kuleszy, a także zasoby Wydziału Nauk Społecznych, Uniwersytetu Śląskiego, prace profesorów Marka Szczepańskiego, Jacka Wodza i Marka Barańskiego, a przede wszystkim prace, wiedza wsparcie mentorskie i merytoryczne profesora Jana Iwanka pozwoliły na zmierzenie się z postawioną w pracy tezą. Konieczne było zgromadzenie dokumentacji źródłowej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, co dzięki uprzejmości minister Elżbiety Bieńkowskiej, Piotra Żubera i Michała Olszewskiego było dużo łatwiejsze.

Badania i analizy Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w ogromnej przewadze skupiają się na okresie od 2004 roku i odnoszą do poziomu krajowego. W związku z tym, że celem prowadzonej przeze mnie analizy jest określenie jakości wsparcia, które trafiło do województwa śląskiego w ramach programów przedakcesyjnych i zestawienie z tym samym okresem w kraju morawsko-śląskim, konieczne jest sięganie do źródeł bazowych projektów Wydziału Rozwoju Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego. Dane pochodzą również ze źródeł Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwa Rolnictwa, Ministerstwa Infrastruktury, Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Władzy Wdrażającej (programy Phare Crossborder), Górnośląskiej Agencji Rozwoju Regionalnego. Przyjmując wąski okres analizy, konieczne jest zastrzeżenie, że w znacznym stopniu wdrażanie środków

przedakcesyjnych nałożyło się z pierwszym okresem funduszy strukturalnych, a potencjalne efekty mogły ujawnić się z opóźnieniem oraz być wynikiem łączenia się inwestycji w całość elementów strategicznych. Przy opracowywaniu bazy na potrzeby analizy projektowej należało zwrócić uwagę na inne ograniczenia związane z nieścisłością danych, a wynikające z różnic wartości pomiędzy wnioskowaniem, a realizacją projektu.⁵ Dane finansowe dotyczące 1412 projektów zrealizowanych z dofinansowaniem funduszu Phare dostępne są jedynie w kwotach euro, co powodowało konieczność przeliczania według kursów z lat realizacji projektu. Projekty, których dane były niedostępne, potraktowane zostały jako typowe przedsięwzięcia, uśrednione dla danego programu i obszaru.

Już na tym etapie podstawowych rozważań, zaistniały trudności identyfikacji pojęć przedmiotu, ponieważ początkowa prosta analiza pochodzenia pojęcia regionu, które wywodzi się języka łacińskiego i oznacza krainę, to jest wyjątkowo szeroko stosowane zarówno w życiu codziennym, jak też w polityce, gospodarce, administracji, zarządzaniu i poznaniu naukowym. Występuje we wszystkich typach dyskursu, w języku potocznym, medialnym, politycznym, gospodarczym i naukowym. W praktyce życia społecznego użytkownicy tego pojęcia najczęściej przyjmą implicite jego rozumienie i zazwyczaj nie troszczą się o oznaczenie desygnatu stosowanej przez siebie nazwy. Jeżeli o regionie mówi np. polityk lub samorządowiec, to najczęściej nadaje temu pojęciu sens, albo z zakresu podziału administracyjnego kraju, albo chodzi mu o jednostkę samorządu terytorialnego. Nieco inny sens nada „regionowi” przedsiębiorca lub osoba widząca „region”, jako „prowincję” z punktu widzenia centrum kraju. Zazwyczaj kontekstualne i intuicyjne stosowanie pojęcia regionu wystarcza w życiu codziennym, komunikacji społecznej i w dyskursie potocznym. Jednak z natury rzeczy dalekie jest ono od precyzji. Jeżeli ma być zastosowane w dyskursie naukowym, konieczne było dosyć precyzyjnie zdefiniowane na gruncie danej nauki, która chce się nim posługiwać. Nie ma bowiem możliwości wypracowania jednej ogólnej definicji regionu, którą mogłyby stosować wszystkie nauki. Jest używane w wielu dziedzinach i dyscyplinach naukowych: w naukach

⁵ O ile łatwiej uzyskać dostęp do danych nt. wysokości środków ‘przyznanych’ na realizację projektów (które już różnią się od wnioskowanych), to dane dotyczące szczegółowego rozliczenia projektu są różne w zależności od rodzaju dokumentacji.

o ziemi, naukach ekonomicznych, prawnych, humanistycznych i społecznych.⁶ Pojęcie regionu jest definiowane na wiele sposobów nawet w określonej dziedzinie nauki. W humanistyce np. inaczej je będzie określał językoznawca, folklorysta, kulturoznawca, etnograf, pedagog czy socjolog, zależy to z jednej strony od specyfiki przedmiotu badań danej nauki oraz z drugiej strony od tego, pod jakim kątem ten przedmiot jest poznawany.

Pojęcie regionu zostało przyjęte w dokumentach Unii Europejskiej i w prawie unijnym. Po pierwsze, regiony stają się coraz bardziej aktywnym podmiotem polityki wewnętrznej UE. Głównym celem pomocowym programów spójnościowych i społecznych jest wyrównywanie poziomu rozwoju regionów w całej Unii Europejskiej, ponadto od Konwencji Madryckiej Rady Europy z 21 maja 1980 roku zaczęto tworzyć regiony transgraniczne (euroregiony) na terenach przygranicznych państw członkowskich oraz przy zewnętrznych granicach UE z partnerami poza unijnymi. Działalność koordynacyjną w tym zakresie prowadzi Komitet Regionów UE z siedzibą w Brukseli. W 1990 roku państwo polskie dokonało restytucji samorządu terytorialnego poprzez powołanie do życia gmin samorządowych, a od 1 stycznia 1999 roku obowiązuje trzystopniowy podział administracyjny kraju i – również trzystopniowa – struktura samorządu terytorialnego. Od chwili akcesji Polski do Unii Europejskiej regiony stały się ważnym beneficjentem dotacji unijnych, dlatego też omówione zostaną ustawy tworzące fundament prawny polityki regionalnej (ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998r., ustawa o finansach publicznych z dnia 26 listopada 1998r., ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, coroczne ustawy budżetowe oraz ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego z dnia 12 maja 2000r.).

Według niektórych koncepcji wspólnota regionalna ma stawać się podmiotem polityki regionalnej, co ma szczególne znaczenie w odniesieniu do polityki regionalnej Wspólnoty Europejskiej. Punktem wyjścia do dalszych rozważań w rozprawie musi być definicja regionu geograficznego. Odnosi się ona, bowiem do pewnej łatwo dostrzegalnej rzeczywistości. Geografowie określają region jako pewną funkcjonalną całość stanowiącą strefę oddziaływania centrum (najczęściej dużego miasta), które jest

⁶ J. Styk, Pojęcie regionu w badaniach naukowych, 2012, Źródło: Internet: <http://www.umcs.lublin.pl/articles>.

źródłem informacji, zbiera produkty, organizuje pracę i konsumpcję, świadczy usługi. W myśl tej definicji wokół każdego dużego miasta istnieje region.

Wspólnota nie jest bowiem zainteresowana wewnętrznymi strukturami państw członkowskich, obchodzi ją tylko sprawne wprowadzanie w życie i stosowanie prawa wyjścia do rozpoczęcia Wspólnot. Jest to zresztą zgodne z art. 3 b Traktatu Rzymskiego. Podział taki oraz jego słabości zostaną opisane w rozdziale pierwszym, a konkluzja tych rozważań punktem wyjścia do omówienia polityki regionalnej Unii Europejskiej.

Chociaż już w preambule Traktatu Rzymskiego zapisano, że Europejska Wspólnota Gospodarcza ma na celu harmonijny rozwój i wyrównywanie różnic między różnymi jej obszarami, a art. 2 tego Traktatu stwierdza m.in., że zadaniem Wspólnoty jest:

(...) popieranie harmonijnego rozwoju życia gospodarczego wewnątrz Wspólnoty, to dopiero w 1975 r. Wspólnota zdecydowała się podjąć działania zmierzające do wyrównania dysproporcji w poziomie rozwoju gospodarczego różnych jej regionów.

Omówione zostaną istotne zmiany, które zaszły po przyjęciu w 1986 r. Jednolitego Aktu Europejskiego, gdzie do Traktatu Rzymskiego dodano nowy Tytuł V: "Jedność gospodarcza i społeczna", który wyraźnie stwierdza, że celem Wspólnot jest wyrównywanie różnic między regionami i stwarza podstawy prowadzenia polityki strukturalnej. Rozporządzenia Rady wydane w 1988 r. (nr 2052/88 z dn. 24. czerwca 1988 r. (zmienione rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2081/93 z 20 lipca 1993) o zadaniach funduszy strukturalnych i ich skuteczności oraz koordynacji działań pomiędzy nimi i z operacjami Europejskiego Banku Inwestycyjnego i innych istniejących narzędzi finansowych; nr 4253/88 z dn. 19. grudnia 1988 r. (zmienione rozporządzeniem Rady (EWG) Nr 2082/93 z 20 lipca 1993 r.) stanowiące przepisy wykonawcze do rozporządzenia EWG nr 2052/88 odnośnie do koordynacji działań między różnymi funduszami strukturalnymi oraz działań tych funduszy z operacjami Europejskiego Banku Inwestycyjnego i innymi istniejącymi narzędziami finansowymi; nr 4254/88 z dn. 19. grudnia 1988 r. stanowiące przepisy wykonawcze do rozporządzenia EWG nr 2052/88 odnośnie do Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego; nr 4255/88 z dn. 19. grudnia 1988 r. stanowiące przepisy wykonawcze

do rozporządzenia EWG nr 2052/88 odnośnie do Europejskiego Funduszu Socjalnego; nr 4256 z dn. 19. grudnia 1988 r. stanowiące przepisy wykonawcze do rozporządzenia EWG nr 2052/88 odnośnie do Europejskiego Funduszu Poradnictwa i Gwarancji Rolnych - Sekcja Poradnictwa) stworzyły cały mechanizm polityki nazwanej "strukturalną". Jej cele, które zostaną szczegółowo omówione w tej części, wykraczają bowiem poza zakres polityki regionalnej. W literaturze wymienia się całą listę zasad polityki regionalnej. Niektóre z nich są wprost zapisane w przytoczonych rozporządzeniach, inne z nich się wywodzą. Transformacja ustroju z początku lat dziewięćdziesiątych oznaczała dla polityki rozwoju regionalnego dostosowanie do wymogów polityki makroekonomicznej.⁷

W założeniach polityki społeczno-gospodarczej w roku 1993, przyjętych przez Sejm RP w 1992 roku, polityce regionalnej poświęcony jest rozdział 8. W dokumencie tym wskazano na dwa nurty polityki regionalnej: regiony problemowe i współpraca gospodarcza oraz kulturalna z krajami sąsiednimi. Jej cele sformułowane zostały w dokumencie przyjętym przez Radę Ministrów w kwietniu 1992 roku pod nazwą *Kierunki polityki społeczno-gospodarczej do 1994 roku*.⁸

Unia Europejska zaproponowała nienaukowe zdefiniowanie regionu ze względu na kryterium statystyczne i umożliwiała prowadzenie jednolitej polityki przez wszystkie kraje członkowskie. Według tego kryterium podzielono przestrzeń europejską na tzw. NUTS-y. W takim kontekście region występuje jako podmiot stosunków międzynarodowych, określa formę współpracy, integracji przygranicznej i staje się poziomem pośrednim pomiędzy strukturami władz centralnych, a społecznościami lokalnymi.⁹

W ujęciu długofalowym cechą naturalną każdej jednostki terytorialnej jest dążenie

⁷ W. Toczyński (red.) *Międzynarodowa współpraca regionów*, Poradnik, UG, Sopot 1998, s.13.

⁸ [...wspieranie nieuchronnych a zarazem pożądaných zmian w strukturach społeczno – gospodarczych regionów, zmierzających do wykorzystania ich zasobów i predyspozycji dla ukształtowania podstaw efektywnej gospodarki].

⁹ J. Iwanek *Europejskie standardy ustrojowe, samorząd autonomia, federalizm; Proces integracji Polski z Unią Europejską, Materiały z konferencji naukowej Wiśła, 25 - 27 września 2000 roku, Katowice 2001, s. 174 - 175.*

do rozwoju, a zasadniczym celem zarządzania przez władze samorządowe powinna być poprawa warunków życia społeczności, co może nastąpić jedynie w wyniku rozwoju.

W dotychczasowych badaniach rozwoju regionalnego w Polsce dominowały studia prowadzone w układach krajowych. Natomiast badania rozwoju regionalnego w przekrojach regionalnych były traktowane drugorzędnie. Każda teoria rozwoju regionalnego przyjmuje istnienie różnic międzyregionalnych za coś obiektywnego. Jednocześnie zakłada się a priori, że ich istnienie jest niewskazane. W gospodarce planowanej centralnie przyjmowano nawet koncepcje egalitaryzmu regionalnego. Występowanie różnic międzyregionalnych wiąże się z podziałem regionów na silne i słabe.

Rozwój regionu jest kategorią mierzalną, którą jednak trudno wyrazić za pomocą jakiegoś jednego uniwersalnego miernika. Złożony charakter zjawisk społeczno-gospodarczych, występujących w procesach rozwoju poszczególnych regionów wymaga wykorzystania różnych mierników – symptomów tego zjawiska. Mierniki te powinny odzwierciedlać wszystkie istotne cechy tego zjawiska pozwalając na dokonywanie kwantytatywnych ocen badanych regionów. Dobór tych mierników przesądza o rezultatach prowadzonych ocen. Kluczowe znaczenie w badaniach rozwoju w układach regionalnych obok doboru odpowiedniego zestawu mierników ma również wybór metody oceny tego rozwoju. Z problematyką tą korespondują ściśle określone wymogi odnoszące się do zakresu informacji statystycznych gromadzonych w ramach statystyki regionalnej. Statystyka ta dostarczać powinna, oprócz tradycyjnych ogólnie dostępnych informacji, również informacje o niektórych nowych zjawiskach i procesach związanych z transformacją systemu gospodarczego w Polsce. Informacje te powinny pozwalać na ocenę osiągniętego poziomu gospodarczego i społecznego poszczególnych regionów. Zmiany ustrojowe oraz procesy transformacji w Polsce stworzyły zupełnie nowe uwarunkowania rozwoju gospodarki w układach regionalnych. W kluczowej części pracy wykorzystane zostały nowe możliwości dla prowadzenia kompleksowych badań regionalnych, których dostarczyła statystyka regionalna tworzona przez Biuro Statystyczne Unii Europejskiej (Eurostat) w Brukseli min. w bazie REGIO stanowiącej część bazy NEW CRONOS, w której znajdują się ujednolicone dane statystyczne dotyczące najważniejszych zjawisk społeczno-

ekonomicznych

dla jednostek terytorialnych na szczeblach NUTS 0 – NUTS 3 w podziale na 10 grup tematycznych. Poza bazą REGIO w Eurostacie znajdują się także zbiory regionalnych danych na poziomie lokalnym (NUTS 4 oraz NUTS 5) tworzących bazę SIRE (European infra-regional information system). Informacje o bazie REGIO, jak również szczegółowe zbiory danych z zakresu statystyki regionalnej dostępne są w różnych publikacjach Eurostatu.

Do najważniejszych należą:

- European Regional Statistics Reference Guide. Podstawowe źródło informacji o regionalnej statystyce europejskiej, jest dostępne w formie elektronicznej i obejmuje szczegółową charakterystykę klasyfikacji NUTS oraz danych znajdujących się w bazie REGIO.
- Portrait of the Regions - Wydawnictwo Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej Komisji Europejskiej oraz Eurostatu. Zawiera w ujednoliconej formie charakterystyki poszczególnych regionów wszystkich krajów Europy.
- Regional Profiles - seria wydawnicza Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej Komisji Europejskiej zawierająca analizy makroekonomiczne regionów wchodzących w skład UE według zunifikowanej formy, kryteriów i wskaźników statystycznych.
- The Regional Yearbook - obejmuje najważniejsze statystyki z bazy REGIO dla jednostek terytorialnych dwóch pierwszych szczebli NUTS 1 i NUTS 2.

Kraje kandydujące do UE ujęte zostały w roczniku po raz pierwszy w 2001 roku. Prezentowane opracowania pozwalają na prowadzenie uszczegółowionych studiów i analiz regionalnych gwarantujących porównywalność wyników badań w zakresie ocen poziomu rozwoju regionów w poszczególnych krajach. Ma to szczególne znaczenie z punktu widzenia procedur programowania rozwoju regionalnego przyjętych w Unii Europejskiej, za którymi kryją się określone środki i fundusze na wspieranie rozwoju gospodarczego różnych regionów bazujące na precyzyjnych studiach diagnostycznych. Z tego też względu Polska jako członek UE musi mieć przygotowane wielomiarowe oceny poziomu rozwoju swoich regionów.

Rozważania nad definicjami regionu, rozwoju regionalnego i polityki regionalnej

zostaną rozwinięte w dalszej części pracy, w szczególności w rozdziale pierwszym w oparciu o literaturę międzynarodową, krajową oraz dorobek naukowy Uniwersytetu Śląskiego.

Ramy czasowe pracy obejmą okres przygotowania Polski do wejścia w strukturę Unii Europejskiej po reformie samorządowej z 1998 roku, aż do faktycznej akcesji. Trudnością wspomnianą uprzednio zdają się być harmonogramy realizacji, zakończenia, a przede wszystkim ewaluacji projektów współfinansowanych ze środków w programach przedakcesyjnych, które wielokrotnie zaburzały i przesunęły w czasie zamknięcie i sumowanie wskaźników rozwojowych wynikających z realizacji projektów. Początkowy moment pracy nie jest łatwy do oznaczenia. W Europie o tym, że Polska może stać się bliskim partnerem UE zaczęto myśleć po wyborach 4 czerwca 1989 roku. To właśnie po pierwszych częściowo wolnych wyborach w powojennej historii Polski zaczęto do Brukseli zapraszać przedstawicieli z kraju, by na miejscu przyglądali się temu, jak funkcjonuje Unia Europejska. Polska droga do UE była długa i trudna. W 1991 roku, kiedy podpisany został układ stowarzyszeniowy Polska nie otrzymała żadnej obietnicy członkostwa, a raczej uchylenie drzwi dla handlu. Polska była wówczas traktowana przez Europę Zachodnią jako jeden z krajów radzieckiego imperium, które jest w fazie schyłkowej. O Polsce jako o kraju Europy Środkowej, który mógłby należeć do Wspólnoty zaczęto myśleć dopiero w latach 90. Szczególną rolę w tym procesie odegrały Niemcy. Dla Niemców rozszerzenie UE na wschód oznaczało poszerzenie strefy bezpieczeństwa i jako takie wymagało nakładów finansowych oraz pomocy zagranicznej.

W części poświęconej historii „pomocowości”, omówione zostaną inicjatywy podejmowane przez Unię Europejską na rzecz Polski (oraz generalnie państw ubiegających się o członkostwo) w okresie przedakcesyjnym od 1989 roku. Nastąpi także próba wykazania źródeł programów przedakcesyjnych w funduszach strukturalnych UE, dostępnych dla państw członkowskich. Omówione zostaną akty prawne rozpoczynając od najbardziej podstawowych jak Rozporządzenie Rady (WE) NR 622/98 z dnia 16 marca 1998 r. w sprawie pomocy dla państw ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej w ramach strategii przedakcesyjnej, w szczególności w sprawie ustanowienia Partnerstwa dla Członkostwa i materiały źródłowe min. akty prawne Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące Instrumentów Strukturalnych

i Przedakcesyjnych na lata 2000-2006, „Agenda 2000”. Unia Europejska rozszerzona i silniejsza, Phare 2000 – Przegląd, Wzmocnienie Przygotowania do Członkostwa, Komunikat Güntera Verheugena, udział województw w wybranych programach pomocy zagranicznej dla Polski w latach 1990-2001. Przytoczone zostaną raporty i analizy przeprowadzone zarówno na szczeblach wspólnotowych, krajowych i regionalnych oraz dane statystyczne, które zostaną przeanalizowane pod kątem tematu pracy. W rozdziale drugim przedmiotem opracowania będzie przedstawienie obowiązujących w Polsce zasad i kryteriów podziału środków przeznaczonych na wspieranie rozwoju regionalnego i ocena przyjętych rozwiązań. Zawarty w nim zostanie opis programów przedakcesyjnych dostępnych dla Polski do roku 2004. Poszczególne typy programów, ich podstawy prawne oraz zasady i reguły dotyczące przyznawania funduszy. Uwagę zostanie skupiona na trzech podstawowych programach, które określiła „Agenda 2000”, a mianowicie PHARE (Poland and Hungary: Action for Restructuring of Economies, czyli Polska i Węgry: Pomoc dla restrukturyzacji gospodarek), ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession) oraz SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development). Dodatkowo omówione zostaną programy bilateralne, które są inicjatywą poza unijną, jednakże głównymi podmiotami wspierającymi są państwa wchodzące w skład Unii Europejskiej. Część rozdziału zostanie poświęcona programom wspólnotowym, które powstają z inicjatywy władz unijnych i przeznaczone są zazwyczaj dla państw członkowskich jako narzędzie wzmacniania współpracy pomiędzy nimi oraz na ich życzenie z państwami w okresie przed akcesją. W lapidarny sposób opisane zostaną programy SOKRATES (program wspierający proces kształcenia), Leonardo da Vinci (program wspierający jakość kształcenia, szkolenia, innowacyjność dotyczącą kształcenia zawodowego), wieloletnie programy dla małych i średnich przedsiębiorstw, Ramowe Programy Badań, Rozwoju Technicznego i Prezentacji oraz SAVE (program na rzecz rozpowszechniania wiedzy o energooszczędnych rozwiązaniach). Ciężar rozdziału skupiony będzie na programie PHARE oraz wszystkich jego typach dostępnych w Polsce, wraz z uwzględnieniem jego historii, funkcjonowania, charakterystycznych cech podstawy prawnej, systemu koordynacji, określeniu beneficjentów, celów i struktury oraz wysokości pomocy. Omówione zostaną instrumenty stosowane w ramach programów rozwoju regionalnego finansowanych ze środków UE: PHARE Cross-Border, PHARE Program Inicjatyw Lokalnych, PHARE Struder, PHARE Rapid, PHARE Struder, PHARE Inred, PHARE Inicjatywa, PHARE ACCESS i innych.

Ta część rozdziału ma na celu przybliżenie zagadnień związanych z procesem programowania PHARE od momentu obliczenia wstępnej alokacji finansowej przez Komisję Europejską. Omówione zostaną 3 podstawowe dokumenty: „Partnerstwo dla członkostwa”, „Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa (NPPC)” oraz „Wstępny narodowy plan rozwoju” stanowiący załącznik do NPPC. Następnym krokiem, który wykonam będzie omówienie efektu negocjacji z Komisją Europejską, czyli dokumentu pod nazwą „Memorandum finansowe”. Na szczególną uwagę w procesie programowania zasługują procedury przyjęte przez kraj kandydujący. W przypadku Polski są to zasady „Nowej orientacji PHARE”, przyjęte przez Komitet Integracji Europejskiej we wrześniu 1998 roku. Charakterystyczna dla procesu i godna przedstawienia będzie sekwencja działań przeprowadzonych przy programowaniu PHARE 2000.

Poszczególne kraje korzystające ze środków pomocowych Wspólnoty zobligowane są do uruchamiania programowania rozwoju regionalnego opartego na standardach unijnych. Rozwiązania organizacyjne na poziomie kraju i danego okresu programowania ¹⁰ różnią się między sobą. Poprzez korzystanie z najlepszych efektów zastosowanych rozwiązań w kolejnych latach dochodzi do ich ujednolicania. Planowanie dotyczy zagadnień o charakterze horyzontalnym, które obejmuje główne polityki UE tj. m.in. ochrony środowiska, konkurencyjności (zasad udzielania pomocy publicznej), równości płci, zatrudnienia, społeczeństwa informacyjnego, zamówień publicznych oraz gospodarki opartej na wiedzy. Z punktu widzenia aktywności podejmowanych w ramach polityki strukturalnej, wymiar prowadzonych działań programowo-planistycznych obejmuje zarówno poziom regionalny (nawet lokalny), mikroekonomiczny (interwencja w rozwój przedsiębiorstw i rozwój przedsiębiorczości), makroekonomiczny (poziom krajów), ale również makroekonomiczny wspólnotowy – ponadkrajowy. Programowanie stało się podstawowym narzędziem konstruowania ładu rozwojowego państw członkowskich, szczególnie w ramach polityki strukturalnej.

¹⁰ Programowanie w Unii Europejskiej odbywa się w horyzoncie minimum 5 letnim, od 2000 roku w wyniku kompromisu pomiędzy krajami płatnikami do budżetu a beneficjentami netto ustalono jego długość na siedem lat. Pierwszy okres programowania wieloletniego był pięciolatką (1989-1993) następny obejmował okres sześciu lat (1994-1999). Kolejny już siedmioletni (2000-2006) stał się pierwszym okresem uczestnictwa Polski, choć z naszej perspektywy był to okres skrócony do lat 2004 - 2006, z uwagi na datę integracji, dlatego też Polskie dokumenty programowe dotyczące tej perspektywy miały 3 letni okres programowania.

W okresie programowania na lata 2000-06 zdecydowano o wytypowaniu trzech celów interwencji. Dwa cele (Cel 1. i Cel 2.) miały charakter regionalny, trzeci zaś (Cel 3.) był celem o charakterze horyzontalnym. W ramach programowania UE na lata 2000-2006 wyróżniało się następujące typy dokumentów:¹¹

a) plan rozwoju, stanowiący przygotowaną przez państwo członkowskie analizą sytuacji w świetle określonych przez Wspólnoty celów, jak również potrzeb priorytetowych służących osiągnięciu tych celów. Zawierał strategię, planowane działania priorytetowe, ich szczegółowe cele i odpowiadające im określone środki finansowania,

b) Podstawy Wsparcia Wspólnoty, które były dokumentem przyjętym przez Komisję, w uzgodnieniu z danym państwem po dokonaniu oceny planu przedłożonego przez państwo członkowskie i zawierającym strategię i priorytety działań poszczególnych Funduszy i państw członkowskich, ich cele szczegółowe, wielkości wkładu Funduszy i innych środków finansowych.¹²

c) program operacyjny oznaczał dokument przyjęty przez Komisję, służący wdrażaniu Podstaw Wsparcia Wspólnoty i składający się ze spójnego zestawienia priorytetów, zawierającego działania wieloletnie, które mogły być wdrażane poprzez jeden lub kilka funduszy,¹³ jeden lub kilka dostępnych instrumentów finansowych oraz Europejski Bank Inwestycyjny.

d) uzupełnienie programu to dokument wdrażający strategię i priorytety pomocy, zawierający także szczegółowe elementy na poziomie działań, przygotowanych przez państwo członkowskie lub instytucję zarządzającą,

e) jednolity dokument programowy był dokumentem przyjmowanym przez Komisję i zawierał tę samą informację, która była zawarta w Podstawach Wsparcia Wspólnoty i programie operacyjnym. Jego przygotowanie możliwe było w przypadku, gdy alokacja

¹¹ Zgodnie z artykułem 3 Rozporządzenia 1260/1999 regiony objęte Celem 1. to regiony zdefiniowane na poziomie NUTS II, w których PKB na głowę mieszkańca, mierzony parytetem siły nabywczej i obliczony na podstawie danych Wspólnoty za ostatnie trzy lata, był niższy niż 75% średniej dla Wspólnoty. Natomiast zgodnie z artykułem 4 regiony objęte Celem 2. to regiony borykające się z problemami strukturalnymi i klasyfikowane były na poziomie NUTS III, zaś zgodnie z artykułem 5 obszary kwalifikujące się do finansowania w ramach Celu 3 to obszary nie objęte Celem 1.

¹² Rozporządzenie Rady z 21 czerwca 1999 r. wprowadzające ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych (1260/1999/WE) – Tłumaczenie robocze UKIE. Programowanie i planowanie rozwoju w Unii Europejskiej.

¹³ Stosowano również Zintegrowany Program Operacyjny, który oznaczał program operacyjny finansowany przez więcej niż jeden Fundusz.

środków ze strony Wspólnoty w ramach dostępnych funduszy na dany region była mniejsza lub nieznacznie przekraczała 1 mld euro.

W tej części także uwaga zostanie skupiona na roli jaką odgrywał region w procesie programowania PHARE oraz roboczym dokumencie „Programowanie za pomocą priorytetów”. W szczegółowym opisie przybliżone zostaną cele Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego, elementy Programu Rozwoju Regionalnego Województwa Śląskiego na lata 2001-2002 (Program Operacyjny) oraz Kontraktu Wojewódzkiego, który jest umową zawartą między samorządem województwa, a rządem i określa zakres i zasady finansowania działań określonych w Programie Rozwoju Regionalnego Województwa. Na podstawie zebranej dokumentacji (raportów, uchwał Sejmiku Województwa Śląskiego), zostaną przybliżone funkcje i zasady działania Regionalnych Komitetów Sterujących i Monitorujących, ustanowionych w województwie śląskim, ze szczególnym skupieniem uwagi na Regionalnym Komitecie Sterującym Programu Rozwoju Regionalnego Województwa Śląskiego na lata 2001-2002, a w szczególności na stosowanych kryteriach ocen projektów i programów oraz ich wpływie na rozwój regionalny i lokalny województwa śląskiego. W tej części pracy omówione zostaną aspekty programowania rozwoju regionalnego w Polsce w warunkach gospodarki rynkowej, gdzie możliwości rozwoju poszczególnych obszarów są bardzo zróżnicowane i zależą od różnych uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych. Istotną część rozdziału zajmą omówienia funkcji programów rozwoju regionalnego, konieczność opracowania przemysłanych misji oraz logicznego wyszczególnienia celów strategiczny i operacyjnych w opracowywanych dokumentach. Jednak szczególny nacisk położony zostanie na współuczestnictwo społeczne w opracowywaniu dokumentów strategicznych dla poszczególnych regionów.

Z przedstawionej prezentacji programów, w jakich uczestniczyło województwo śląskie od 1998 roku, a także doświadczenia, które wiązały się z prowadzeniem prac związanych z ich przygotowaniem i wdrażaniem wynika, że pomimo wielu podstawowych różnic pomiędzy tymi programami, a Funduszami Strukturalnymi niewątpliwie umożliwiły one polskim samorządom i późniejszym beneficjentom uczestniczenie w procesie programowania, a potem wdrażania i częściowo monitorowania, określenie swoich możliwości i wymogów stawianych przez korzystanie

z nich, a w końcu aktywne przygotowanie się do momentu akcesji. Biorąc pod uwagę, że struktura powyższych programów nie jest tak złożona, jak dokumentów dla Funduszy Strukturalnych, tworzenie ich okazało się istotnym doświadczeniem dla władz samorządowych. Pomimo tego, że pierwsze edycje programów w roku 1999 tworzone były równolegle z wojewódzkimi dokumentami strategicznymi, a także Wstępnym Narodowym Planem Rozwoju nie uniemożliwiło to właściwego wyboru zarówno priorytetów, jak i projektów. Województwa, które przygotowywały tego typu ramowe programy operacyjne do kilku, kolejnych edycji programu PHARE uzyskały poprzez to ćwiczenie niezbędną wiedzę i doświadczenie, które było widoczne w czasie prac nad regionalnymi dokumentami programującymi dla Funduszy Strukturalnych. Pomimo dominującego w programach przedakcesyjnych jasno zauważalnego podejścia „projektowego” nie można nie dostrzegać, iż programy te rozpoczęły w regionach myślenie w kategoriach „programowych” przy jednoczesnym poczuciu pełnej odpowiedzialności władz regionalnych za przygotowanie tych dokumentów.

Kolejnym ważnym efektem stał się rozpoczęty w województwach proces budowy samorządowych instytucji odpowiedzialnych za programowanie i wdrażanie różnego typu projektów na poziomie głównie regionalnym, ale także lokalnym. W Urzędach Marszałkowskich powołano jednostki, które zajmują się obsługą programów europejskich realizowanych w regionie, współpracują z ekspertami Komisji Europejskiej, koordynują na poziomie Urzędu wszelkie działania związane z przygotowaniem do unijnej polityki regionalnej, a obecnie współpracują z Ministerstwem Gospodarki nad dokumentami dla Funduszy Strukturalnych. Komórki te utrzymują również, często poprzez utworzone także w ostatnich latach Biura Regionalne w Brukseli bieżący kontakt z Komisją Europejską. Ponadto w związku z faktem, że program PHARE SSG poza wspieraniem projektów infrastrukturalnych służących wzmocnieniu konkurencyjności regionu koncentrował się na jednoczesnym oddziaływaniu na zasoby ludzkie oraz pomocy dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw powstały odpowiednie komórki i instytucje odpowiedzialne za projekty w ramach tych dziedzin, czyli odpowiednie struktury w Wojewódzkich Urzędach Pracy, które stały się jednostkami wdrażającymi dla projektów finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego oraz wyłonienie w drodze konkursu Regionalnych Instytucji Finansujących wdrażających pomoc dla MSP. Zarząd województwa śląskiego od chwili jego powstania tworzył (dosyć ograniczony

w stosunku do państw unijnych) system partnerstwa i konsultacji społecznych na każdym etapie tworzenia programów, wyboru jego priorytetów i projektów. Poza pracami Regionalnego Komitetu Sterującego, stałymi informacjami przedstawianymi Sejmikowi Województwa, cyklicznymi konferencjami dla samorządów, organizacji gospodarczych, organizacji rynku pracy i pozarządowych stworzony został system PARTNER, czyli sieć partnerstwa samorządowego w ramach przygotowania regionu do absorpcji Funduszy Strukturalnych. System powstał w lutym 2002 roku jako narzędzie szybkiego przepływu informacji z samorządu województwa do samorządów lokalnych, a z czasem innych partnerów, głównie w celu efektywnego wykorzystania środków, które były dostępne dla województwa w latach 2004-2006 i składa się obecnie z dwóch równoległych elektronicznych baz danych. Jedną to bazę danych projektów prowadzoną w formie listy rankingowej w podziale na dziedziny interwencji Funduszy Strukturalnych, druga zaś to baza danych osób tzw. koordynatorów odpowiedzialnych na poziomie gminnym i powiatowym za zgłaszanie, koordynację i stały monitoring prac nad projektami na poziomie jednostki samorządowej. Ten kluczowy rozdział pracy opiera się na analizie transferów finansowych Unii Europejskiej i ich wpływu na rozwój regionalny. Główną część rozdziału będzie dotyczyła sposobu wykorzystania środków w województwie śląskim na projekty rozwoju regionalnego zawarte w strategii rozwoju województwa, ich wysokości w indykatywnym planie finansowym, który prezentuje źródła finansowania wojewódzkiego programu operacyjnego w latach 2001-2002. Ujęto w nim planowane roczne wydatki związane z implementacją wojewódzkiego programu operacyjnego z uwzględnieniem programów PHARE 2000, 2001, 2002 oraz PHARE CROSSBORDER 2001 i 2002. Przeanalizuję szczegółowo wysokość środków, które w myśl Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2000 roku zostały przewidziane przez rząd na wsparcie wojewódzkiego programu operacyjnego dla województwa śląskiego, min. dotacje na inwestycje wieloletnie jednostek samorządu terytorialnego, środki na inwestycje i zakupy inwestycyjne realizowane przez podmioty uprawnione na podstawie porozumień z organami administracji rządowej, środki z budżetu państwa na dofinansowanie PHARE 2001 i 2002, środki z budżetu państwa na dofinansowanie PHARE CROSSBORDER 2001 i 2002, środki z Unii Europejskiej na realizację PHARE 2001 i 2002, środki z Unii Europejskiej na realizację PHARE CROSSBORDER 2001 i 2002. Kluczowym zagadnieniem będzie zaangażowanie środków UE w rozwój regionalny w województwie śląskim

oraz ich wpływ na wysokość inwestycji. W tej części podejmę próbę zmierzenia się z powszechną opinią o znaczącym wpływie środków pomocowych Unii Europejskiej na wzrost gospodarczy regionów. W kolejnej części omówię kluczowe projekty realizowane w województwie śląskim – wnioski o dofinansowanie, montaż finansowy poszczególnych projektów oraz kwoty uzyskane, ponadto przeanalizuję poszczególne etapy w procesie realizacji, raportowania oraz rozliczenia. Postaram się obliczyć i przytoczyć różnicę wynikającą z zestawienia środków przyznanych na realizację projektu oraz kwot faktycznie wykorzystanych. Przeanalizowane zostaną projekty rozwoju regionalnego w kraju morawsko-śląskim, wykorzystane na ich realizację programy pomocowe oraz poziom wydatkowania środków. Omówione zostaną różnice w sposobie dystrybucji środków w obydwu krajach kandydujących, różnice w systemie programowania poszczególnych funduszy na poziomie regionów, a także skuteczność ich wydatkowania. Rozdział zawierał będzie wnioski dotyczące skuteczności procedur przyjętych w obydwu regionach, które zobrazowane będą wysokością wydatków.

Treść pracy została wzbogacona tabelami, wykresami i rysunkami. W nich czytelnik znajdzie między innymi ważne dane statystyczne, ilustrację wyników dotychczasowych badań, a także badań własnych autora oraz wiele innych informacji związanych z tematyką pracy.

Na zakończenie pragnę dodać, iż programy pomocowe Unii Europejskiej i kształtowanie całej polityki rozwoju regionalnego i polityki spójności w obecnym kształcie przedstawiają obraz niezmiernie złożony, który nie poddaje się łatwym ocenom. W tej sytuacji autorka pracy zdaje sobie sprawę, iż jedynie dokłada niewielką część do dotychczasowego dorobku w tej dziedzinie i ma nadzieję, że swoją pracą przyczyni się do lepszego zrozumienia poruszanej problematyki i pomoże w usystematyzowaniu obszaru badawczego. Praca taka nie byłaby możliwa bez pomocy, opieki naukowej i cierpliwości prof. Jana Iwanka, kolegów z Wydziału Nauk Społecznych, wsparcia rodziny i przyjaciół. Wszystkim bardzo serdecznie dziękuję.'

I. Rozwój regionalny w ujęciu instytucjonalnym

Rozpoczynając rozważania o polityce regionalnej, niezbędne jest zdefiniowanie pojęcia regionu. Jest on przecież pewną zbiorowością zamieszkujących określoną przestrzeń ludzi, których dotyczy ta polityka. Według znaczących koncepcji wspólnota regionalna ma nawet być podmiotem polityki regionalnej. Ma to szczególne znaczenie w odniesieniu do polityki regionalnej Unii Europejskiej.

1.1. Definicje regionu i rozwoju regionalnego

Punktem wyjścia do dalszych rozważań będzie definicja regionu. W nauce o stosunkach międzynarodowych region postrzegany jest jako konstrukcja pojęciowa, odzwierciedlająca istotne cechy badanej rzeczywistości, wyselekcjonowane w zależności od przyjętych celów badawczych. Stąd też istnieje tak wiele różnorodnych aspektów teoretycznych tego pojęcia.¹⁴ Określając najogólniej istotę „regionu” zakłada się, iż jest to przestrzeń charakteryzująca się cechami odznaczającymi ją od innych obszarów.¹⁵ Jest to część pewnej całości zdecydowanie się z niej wyodrębniająca. Wyróżnikami mogą być elementy charakterystyczne w licznych dziedzinach (geografii, etnografii, gospodarki, polityki, kultury lub cywilizacji). Jest w szerokim znaczeniu rozumiany jako wydzielony, stosunkowo jednorodny obszar, odróżniający się od terenów przyległych cechami naturalnymi lub nabytymi. Pierwotnie terminu „region” używano do zdefiniowania zasięgu sprawowanej władzy, gdzie mieszkańcy określonego terytorium, podlegający prawu władcy. Przestrzeń, zbiorowość, jurysdykcja są składnikami pierwotnymi pojęcia regionu, które przechowały się w wielu językach europejskich.¹⁶ Dzisiaj przyjmujemy, że słowo „region” pochodzi

¹⁴ T. Czyż, *Region – regionalizacja – regionalizm*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, z. 2/1992.; J. Szczepkowski, *Region, regionalizacja, polityka regionalna – teoria i praktyka, oczekiwania i doświadczenia*, Pomorze Nadwiślańskie, z. 2, Toruń 1992; D. Długosz, *Samorząd Terytorialny a Federalizm*, Biuletyn nr 2/1996, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego. Warszawa 1996; O. Freeman, *Regionalizacja w Europie Zachodniej*, Europejska Agencja Wspierania Samorządów Lokalnych, z. 4, Warszawa 1991; M. Maciołek, *Region – problemy z definicją, nieporozumienia i zagrożenia*, „Wspólnota” nr 36/78 z 07.09.1991.

¹⁵ Słownik Języka Polskiego, PAN, t. VII, Warszawa 1981, s. 34; por. R. M. Czarny, *Regionalizm w stosunkach międzynarodowych 1945–1975. Aspekty polityczno – prawne*, WSP Kielce 1986, s. 19.

¹⁶ „Region” w sanskrycie: rajach (krol), rji (krolowa) oraz rjati (on rządzi); w języku indoeuropejskim: rg (krol plemienny); w łacinie: regio (kierunek, okolica); w języku średnioangielskim:

od łacińskiego „regio” i oznacza ruch w kierunku prostym oraz określoną przestrzeń (prowincja, okręg). W języku polskim istnieje synonim „regionu” – „kraina”, ale nie nadaje się on do tworzenia pojęć pochodnych, tym bardziej międzynarodowych. Region, nie będący jednostką administracyjną jest pojęciem całkowicie płynnym. Mówimy o regionach demograficznych, historycznych, socjologicznych, geograficznych, językowych, etnicznych, wyznaniowych, kulturowych, ekonomicznych czy politycznych¹⁷. W znaczeniu politycznym region to największa jednostka podziału administracyjnego kraju o władzy wybieralnej, podmiotowości prawnej i własnym budżecie o stosunkowo dużej powierzchni i znacznej liczbie ludności.

W planie organizacji terytorialnej państwa występuje jako pośrednie ogniwo zarządzania pomiędzy gminą lub okręgiem (powiatem), a administracją centralną. Charakter i stopień autonomii decyzyjnej władz regionalnych zależy jest od rozwiązań ustrojowych danego państwa¹⁸. Zdaniem Z. Chojnickiego, na takie określenie regionu składają się cztery stadia rozwojowe: krystalizacja przestrzenno-materialna – prowadzi do formowania się granic regionu. Etap ten kształtuje się poprzez działanie procesów różnicowania i integracji odmiennych systemów wchodzących w skład stałych układów społeczno – materialnych i działalności zespołowej, czyli wiązaniu tych systemów w jedną całość, wyodrębniającą się przestrzennie i funkcjonalnie – rozwój świadomości regionalnej – poglądów, przekonań i postaw ludzi wobec regionu jako terenu ich zamieszkania i działalności. Jest stanem świadomości społecznej, wyznaczającym tożsamość regionalną – rozwój instytucjonalny regionu, który dokonuje się na dwóch etapach:

- 1) instytucjonalizację regionu (wyposażanie w instytucje), która przyczynia się do integracji wewnątrzregionalnej (są to zarówno instytucje polityczne, ekonomiczne, jak i kulturalne)

regioun(krolestwo), w starofrancuskim: region (obszar, okręg); [w:] W. Morris (red.), *The American heritagedictionary of the english*, American Heritage Publishing New York, 1975, s. 1095.

¹⁷ Por.: A. Wrobel, *Pojęcie regionu ekonomicznego a teoria geografii*, IG PAN, Prace geograficzne, nr 48/1965; K. Dziewoński, *Teoria regionu ekonomicznego*, Przegląd Geograficzny, nr 1/1967, s. 33-50; R. Domański, *Geografia ekonomiczna*, PWN Warszawa – Poznań 1982; Z. Chojnicki, *Region w ujęciu geograficzno-systemowym* [w:] T. Czyż (red.), *Podstawy regionalizacji geograficznej*, UAM Poznań 1996, G. Gorzelak, *Podstawowe pojęcia polityki regionalnej* [w:] *Podstawy polityki regionalnej*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 1999, s. 11-21.

¹⁸ J. Węc, *Regionalizacja w państwach Unii Europejskiej*, Przegląd Zachodni, 1994, nr 2, s. 130,

2) instytucjonalizacji regionu jako jednostki podziału terytorialnego kraju, która polega na nadaniu statusu administracyjnego regionowi w sensie prawnym, określeniu jego funkcji, a zwłaszcza kompetencji w zakresie administracji publicznej i specjalnej oraz wyznaczeniu ścisłych granic terytorialnych oraz charakteru regionu administracyjnego – stabilizacja regionu, która pozwala na ukształtowanie pozycji regionu w układzie regionalnym kraju.¹⁹

Istotnym kryterium wyselekcjonowania regionu, który nie jest ani wymyślonym tworem naukowców, ani jednostką polityczną o określonej autonomii, ale realnym bytem, stale obecnym w świadomości i codziennym życiu mieszkańców jest poczucie tożsamości terytorialnej obywateli. Tak pojęty obszar określany jest mianem regionu socjologicznego.²⁰ Zdaniem A. Kwileckiego region stanowi w sensie socjologicznym synonim regionalnej zbiorowości, stanowiącej jeden z typów społeczności terytorialnej.²¹ Zakładając, na bazie badań socjologicznych, że region to określone terytorium wraz z zamieszkującą go społecznością - zbiorowością regionalną.

Można zaobserwować kilka jego wymiarów:

- wymiar społeczno-kulturowy – polegający na występowaniu podzielanego przez większość członków zbiorowości przekonania o własnej odrębności, wyjątkowości i wewnątrzgrupowym podobieństwie obowiązujących systemów wartości, poglądów, uświadamianych interesów i potrzeb grupowych, to także wspólnota tradycji i obyczajów, przyzwyczajenia kulinarne, czasem własna gwara, które to cechy zasługują na pielęgnowanie,
- wymiar ekonomiczny - odzwierciedlany w obiektywnej lub postrzeganej subiektywnie specyfice rozwoju gospodarczego (również jego poziomu), występowaniu obowiązujących lub przynajmniej dominujących wzorców gospodarowania, historycznie ukształtowanych systemów powiązań i zależności kooperacyjnych, wreszcie powszechnie akceptowanych dróg osiągania sukcesu, co istotne, cechy te wsparte są silnym społecznym przekonaniem o ich wartości, (ale często i o tym, że są

¹⁹ Z. Chojnicki, *The region in a perspective of change*. Regional and Local Studies. UW, 1993, s. 67-74.

²⁰ G. Michałowska, *Tożsamość kulturowa w stosunkach międzynarodowych*, Stosunki Międzynarodowe, t. 14, 1991, s. 113.

²¹ A. Kwilecki, *Region i badania regionalne w perspektywie socjologii*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, z. 2/1992.

wykorzystywane i nadmiernie eksploatowane lub też przeciwnie - niedoceniane przez władze centralne),

- wymiar polityczny - wiążący się z procesem artykułowania wspólnych interesów społeczności na forum publicznym (czasem tylko o zasięgu regionalnym, ale często i ogólnopolskim), artykułowanie to odbywa się za pośrednictwem tworzących się organizacji stawiających przed sobą cele polityczne - najczęściej pod hasłem: "Chcemy rządzić się sami".²²

Opisując trudności w wyodrębnieniu na terenie Polski zbiorowości terytorialnych, które mogłyby spełniać funkcje regionów, Jacek Wódz i Kazimiera Wódz zwracają uwagę, iż wynikają one z przesłanek historycznych. W okresie formowania się w Europie poczucia przynależności regionalnej, terytorium Polski, podzielone pomiędzy zaborców, podlegało ciągłym zmianom granic, migracjom i bardzo zróżnicowanemu rozwojowi gospodarczemu w poszczególnych częściach kraju. W związku z tym, jak postulują: „na terenie naszego kraju możemy mówić o trzech rodzajach dużych zbiorowości terytorialnych: o regionach mających stare tradycje odrębności kulturowej, o protoregionach (a więc takich zbiorowościach terytorialnych, w których rozpoczęły się procesy kształtowania się regionu, ale jest to sam początek tego procesu) i o zbiorowościach terytorialnych niemających żadnych elementów dla regionu rozumianego w sensie socjologicznym.”²³ Możemy też mówić o regionie etnicznym. Czynnikiem kształtującym taki obszar są podobieństwa lingwistyczne i kulturowe. Region jest obszarem w pewnym sensie jednolitym. W jego ramach prowadzona jest stosowna do potrzeb i specyfiki polityka społeczna, gospodarcza i kulturalna. Instytucje terytorialne, które nim zarządzają w teorii charakteryzują się niezależnością od państwa, a kolosalne znaczenie przypisujemy odrębności kulturowej społeczności zamieszkującej dany teren. Regionem zatem jest homogeniczna jednostka terytorialna, stanowiąca część większej całości terytorialnej, zamieszkała przez społeczność skłoną do integracji wokół wartości etnicznych i kulturowych. W opinii J. Labasse, innym typem regionów są regiony reliktowe lub inaczej mówiąc archiwalne. Ich osobliwości wynikają z odrębnej przeszłości. Często jest ona na tyle odległa w czasie, że jej ślady pozostały tylko w zabytkach kultury materialnej i nazwie

²² P. Śliwa. *Regionalizm w Polsce a zjednoczenie Europy*. [w]: P. Buczkowski. K. Bondyra. P. Śliwa. *Jaka Europa? Regionalizacja i integracja*, (red.) Poznań 1998 r., s. 168 -169.

²³ J. Wódz. K. Wódz. *Dynamika Odtwarzania się świadomości regionalnej w Polsce*. [W]: P. Buczkowski. K. Bondyra. P. Śliwa., dz. cyt., 1998 r. s. 36.

tego właśnie dającego się zidentyfikować obszaru, zaświadczać o jego historycznej odrębności. Do takich regionów możemy zaliczyć Burgundię – krainę historyczną i region administracyjny w środkowej Francji, na północnych krańcach Masywu Centralnego, w granicach departamentów: Cote-d'Or, Nievre, Saone-et- Loire i Yonne, silne księstwo na arenie międzynarodowej, kiedy Francja dopiero powstawała; Andaluzję – krainę historyczną i region autonomiczny w południowej Hiszpanii czy Mazowsze i Śląsk w Polsce. Obszary takie o burzliwej historii, zostały wchłonięte przez nowe potężniejsze państwa, a ich mieszkańcy nie do końca utracili poczucie tożsamości. Niektóre regiony z tych, które zachowały swoją odrębność polityczną w okresie kształtowania się państw narodowych do dziś dysponują autonomicznością tak w ramach państw federalnych jak i regionalnych. Taki status posiada Bawaria (kraj związkowy w południowej części Niemiec) czy Toskania (kraina historyczna i region administracyjny w środkowych Włoszech) ²⁴. Nieostrość pojęcia „region” jest widoczna w jego interpretacji stosunków międzynarodowych, gdzie mianem „regionu” określa się pojęcie używane dla zdefiniowania grupy państw stanowiących swego rodzaju całość wyodrębnioną na podstawie określonego kryterium (geograficznego, ekonomicznego, politycznego). Termin taki, jako podstawa rozwijania współpracy regionalnej i tworzenia organizacji regionalnych jest jednak w literaturze przedmiotu dowolnie interpretowany ²⁵. W stosunkach międzynarodowych występują pojęcia: „region geograficzny”, „region polityczny”, „region bezpieczeństwa” i „ekonomiczny”. T. Łoś-Nowak, regionem międzynarodowym określa obszary państw współdziałających ze sobą w ścisłym sąsiedztwie lub grupę kilku państw, w której wspólnota dziedzictwa kulturowego, idei politycznych, interesów społecznych i gospodarczych tworzy świadomość regionalną. ²⁶ „Region” to jedno z kluczowych pojęć geografii stosowane dla generalizacji zróżnicowania powierzchni ziemi i jej podziału. W geografii region nie ma jednolitego zakresu pojęciowego, stąd szerokie stosowanie tego terminu. Według innego ujęcia termin „region” stosuje się na oznaczenie obszarów odróżniających go przyległych obszarów cechami określonymi przez przyjęte kryteria delimitacji, które odnosić się mogą do różnych zjawisk, których sformułowanie zależy od konkretnych celów badawczych bądź

²⁴ J. Labasse, *L'Europe des regions*, Geographes - Flammarion, Paris 1991.

²⁵ L. L'Estrange Fawcett, A. Hurrell, *Regionalism in world politics*, Oxford University Press, 1995, Hettne, A. Inotai, O. Sunkel, *Globalism and the new regionalism*, Palgrave Macmillan 1999.

²⁶ T. Łoś - Nowak, *Euroregion jako czynnik kreujący tożsamość europejską. Przestanki, możliwości, zagrożenia* [W:] W. Malendowski, M. Szczepaniak, *Euroregiony, mosty do Europy bez granic*, Elipsa, Warszawa 2000, s. 34.

praktycznych (...). Region fizyczno-geograficzny – kompleks przyrodniczy, wyróżniony dzięki cechom, które wynikają z położenia, historii rozwoju oraz współczesnych procesów zmian środowiska geograficznego.²⁷ Z kolei The American College Dictionary definiuje „region”, jako homogeniczną część powierzchni Ziemi o nieokreślonym obszarze lub obszar bez względu na granicę czy powierzchnię.²⁸ W ujęciu geograficznym, która odnosi się do pewnej łatwo dostrzegalnej rzeczywistości, w której geografowie określają region, jako pewną funkcjonalną całość stanowiącą strefę oddziaływania centrum (najczęściej dużego miasta), które jest źródłem informacji, zbiera produkty, organizuje pracę i konsumpcję, świadczy usługi. W myśl tej definicji wokół każdego dużego miasta istnieje region.²⁹ Wyrazistość i wagę regionu określa stopień zróżnicowania pomiędzy właściwościami wewnątrz regionu i poza jego granicami.

Interpretacji terminu „region” dokonała także Rada Europy.³⁰ Różnorodność podziałów regionalnych na Starym Kontynencie jest bardzo duża, między innymi, dlatego Rada Europy zdecydowała się podać prostą definicję regionu, w której określa go jako szczybel poniżej państwa. Trudno znaleźć wspólny mianownik, który stanowiłby punkt odniesienia dla wyodrębnienia regionów w Europie, a zidentyfikowanie ich wymiaru polityczno-prawnego powinno być sprawą poszczególnych państw³¹. Próba ujednolicenia pojęcia „region” stały się prace wreszcie związane z uchwaleniem przez członków Rady Europy, Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego. Zdaniem Michała Kuleszy, eksperci Rady w trakcie studiów nad dokumentami, przyjęli trzy kryteria dla wyodrębnienia regionu. Po pierwsze regionem jest obszar, w którym występuje władza polityczna pochodząca z wyborów. Po drugie to jednostka terytorialna najwyższego stopnia w systemie terytorialnej

²⁷ Wielka Encyklopedia Powszechna PWN, Warszawa 1966, t. IX, s. 746.

²⁸ L. Barnhart (ed.), *The American College Dictionary*, Appleton – Century – Crofts New York 1956.

²⁹ M. Radwan-Röhrenschef, *Polityka Regionalna Wspólnot Europejskich*, Źródło: Internet: www.europa.edu.pl/ckspervzv/pol.reg, 2001.

³⁰ Na podstawie definicji Zgromadzenie Regionów Europy, zob.: *Regionalism across Europe*, Report September 2006, [w:] http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/MainIssue/Regional_Democracy/AER_Regionalism_Report/GBRR_Introduction_and_key_findings.pdf (14.02.201).

³¹ I. Pietrzyk, *Regionalizacja w krajach Unii Europejskiej* [w:] Z. Mikołajewicz, *Strategiczne problemy rozwoju regionalnego w procesie integracji europejskiej*, PTE Opole 1995, s. 156 - 157. J. Labasse, *L'Europe des regions*, dz. cyt., s. 122.

organizacji państwa. Trzecie kryterium mówi, że przedmiotem funkcjonowania regionu są zawsze sprawy interesu ogólnego. W związku z tym wyróżnia sześć regionów: Europę, Azję, Oceanię, Afrykę, Bliski Wschód i Amerykę. Idąc tym torem myślenia wskazujemy na cztery główne cechy wykształconego regionu: wspólnota interesów gospodarczych, reprezentacja pochodząca z wyboru, więź społeczna oparta na poczuciu wspólnej tożsamości, bezpośrednie podporządkowanie szczeblowi centralnemu.³²

Cechą wyróżniającą zaprezentowanych wcześniej określeń jest istnienie wewnętrznych powiązań. Jednak konieczne jest także udowodnienie występowania zewnętrznych przesłanek, które przesądzają o istnieniu regionu. Proces ich wyodrębniania na podstawie określonych kryteriów oraz politykę regionalną realizowaną w ramach danego ugrupowania, często określa się mianem regionalizacji. Sprowadza się ona do eliminowania barier utrudniających współistnienie w regionie, kreacji podstaw prawnych dla wzajemnych akcji i interakcji, czy realizacji umów o charakterze regionalnym, tworzenia organizacji międzynarodowych o charakterze regionalnym. W kolejnych okresach historii znajdujemy liczne powiązania pomiędzy krajami oparte na: wspólnej religii (państwa Islamu, chrześcijańskie), języku i tradycjach (państwa starożytnej Grecji), wspólnej polityce (Święte Przymierze).

W stosunkach międzynarodowych długą tradycję, jak podaje E. Halizak ma regionalizm w zakresie bezpieczeństwa³³. W Europie Zachodniej na znaczenie różnic regionalnych i potrzebę prowadzenia polityki regionalnej, po raz pierwszy skierowano uwagę w latach trzydziestych XX wieku w okresie Wielkiego Kryzysu. Zaczęto zdawać sobie sprawę, że duże dysproporcje w poziomie rozwoju pomiędzy poszczególnymi regionami mogą zagrażać stabilności politycznej państwa. W czasie I wojny światowej wpływowy głos zdobył, lansowany przez F. Naumanna – publicystę i działacza niemieckiego, pomysł Mitteleuropy jako regionu środkowo europejskiego, obejmującego Niemcy i Austro – Węgry, jak również ziemie polskie

³² M. Kulesza, *Zasada subsydiarności jako klucz do reform ustroju administracyjnego państw Europy Środkowej i Wschodniej (na przykładzie Polski)* [w:] D. Milczarek, *Subsydiarność*, Warszawa 1998, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, s. 124.

³³ E. Halizak, *Regionalizm w stosunkach międzynarodowych* [w:] E. Halizak, R. Kuźniar, (red.), *Stosunki międzynarodowe, geneza, dynamika...*, dz. cyt., s. 292 i n.; E. Halizak, *Stosunki międzynarodowe w Regionie Azji i Pacyfiku*, dz. cyt., s. 33. 39 Szerzej: R. Bierzanek, *Bezpieczeństwo regionalne w systemie ONZ*, PISM. Warszawa 1977.

pozostające pod zaborami.³⁴ Koncepcje regionalnego bezpieczeństwa stanowiły przedmiot ożywionych dyskusji na forum Ligi Narodów.³⁵ Liga okazała się próbą stworzenia światowego systemu bezpieczeństwa i platformy szeroko rozumianej współpracy między państwami. Po zakończeniu II wojny światowej kontynuację powierzono ONZ. Inną jej formą jest regionalizm ekonomiczny, który definiuje się jako prowadzoną na preferencyjnych warunkach, gospodarczą kooperację i integrację państw danego obszaru.³⁶ Ma ona na celu ułatwienie swobodnego przepływu towarów i usług oraz koordynację zagranicznej polityki gospodarczej pomiędzy krajami w tym samym obszarze. W praktyce oznacza eliminację barier taryfowych i pozataryfowych między gospodarkami wyodrębnionego regionu przy jednoczesnym ich utrzymaniu w stosunkach z krajami spoza jego granic. Tymi przesłankami kierowały się państwa, tworzące Europejską Wspólnotę Gospodarczą. W latach pięćdziesiątych XX wieku nastąpił szybki rozwój tej odmiany regionalizmu. Wyrazem tego była m.in. duża aktywność Unii Europejskiej na rzecz jej rozszerzenia zgodnie z zasadą, iż państwa angażując się w regionalne porozumienia ekonomiczne, zwiększają swoją kartę przetargową w negocjacjach handlowych, zarówno wobec krajów danego regionu, jak i spoza niego. Tak pojmowany regionalizm jest niezbędny dla ustanowienia obszaru o jednolitych warunkach gospodarczych po to, by swobodnie dokonywać przemieszczania towarów, usług i kapitału. Do najważniejszych porozumień na tej płaszczyźnie zaliczamy ugrupowania takie jak: NAFTA, MERCOSUR, CEFTA, EFTA, ASEAN, OPEC, SPARTECA, pamiętając o takich porozumieniach regionalnych jak: Benelux czy Rada Nordycka. Nową formą regionalizmu ekonomicznego, rozwijającą się niezwykle dynamicznie w ostatnich latach są regiony transgraniczne, które UE zwyczajowo określa mianem euroregionów. Szczególnie korzystne warunki dla rozwoju regionalizmu nastąpiły po zakończeniu „zimnej wojny”, kiedy zanikał podział na sojuszników i wrogów, a próżnię po rywalizacji Wschód – Zachód zaczęły wypełniać innego typu napięcia. W tym czasie zaczęły szybko powstawać lokalne porozumienia, tworzone na bazie

³⁴ F. Naumann, *Mitteleuropa*, Georg Reimer Berlin 1915, J. Pajewski, „*Mitteleuropa*”. *Studia z dziejów imperializmu niemieckiego w dobie pierwszej wojny światowej*, Instytut Zachodni Poznań 1959, H.C. Meyer, *Mitteleuropa in German Thought and Actions 1815–1945*, The Hague Nijhoff 1955; B. Barbier, *Mitteleuropa*. Definicja geograficzna, „Przegląd Geograficzny”, nr 3–4/1991.

³⁵ R. Bierzanek, *Bezpieczeństwo regionalne w systemie ONZ*, dz. cyt., s. 37-39.

³⁶ Szerzej: E. Halizak, *Regionalizm w stosunkach międzynarodowych* [W:] E. Halizak, R. Kuźnia (red.), *Stosunki międzynarodowe, geneza, struktura...* dz. cyt., s. 44 i 300.

lokalnych problemów i potrzeb państw danego obszaru. Równocześnie zaczęła rodzić się współpraca państw Europy Środkowej i Wschodniej z krajami Europy Zachodniej zaowocowało pojawieniem się i rozwojem struktur subregionalnych. Jak twierdzi B. Osadnik, po upadku rywalizacji Wschód – Zachód odtajały sprzeczności etniczne, terytorialne i religijne, które przez długie lata poddane były hibernacji. W Europie Środkowo – Wschodniej jedną z dróg prowadzących do wypełnienia pustki po rozpadzie bloku państw socjalistycznych stała się współpraca regionalna państw postsocjalistycznych w ramach Grupy Wyszehradzkiej.³⁷

Inne przejawy nowego europejskiego regionalizmu, znajdujemy w powstaniu takich ugrupowań jak: Inicjatywa Środkowoeuropejska, Rada Bałtycka, Euroarktyczna Rada Morza Barentsa, Grupa Wyszehradzka, Rada Państw Morza Bałtyckiego, Środkowoeuropejskie Porozumienie o Wolnym Handlu – CEFTA czy Trójkąt Weimarski. Interpretując znaczenie pojęć „region” i „regionalizm” oraz mechanizmy wpływające na ich powstanie, warto podkreślić istotę polityki regionalnej.

W Europie po zakończeniu II wojny światowej stawała się uznaną i popieraną dziedziną aktywności państw, a pojawiła się wraz z powstaniem Rady Europy i Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej.

Generalnie pojmowanie terminu „region” daje się sprowadzić do dwóch podstawowych koncepcji: analitycznej i przedmiotowej.³⁸ W zasadzie pokrywa się z tym podział na regiony formalne – jednorodne pod względem określonych cech, i funkcjonalne, których jednorodność odnosi się tylko do organizacji różnych działań przy istnieniu wyraźnego centrum. W aspekcie wymiarowości, wyróżnia się regiony jedno i wielocechowe (proste i złożone). Większość regionów wyróżnianych współcześnie ma jednak charakter wielocechowy. Są one narzędziem analitycznym – jednorodne w zakresie ściśle określonych kryteriów, które są istotne dla badanego problemu; przestrzennie zwarte (ciągłe); trójwymiarowe; w pewnym stopniu wynikiem ich przeszłości; mają ustalone miejsce w hierarchii regionów tej samej kategorii.

³⁷ Szerzej: B. Osadnik, *Nowy regionalizm w polskiej polityce zagranicznej (uwagi teoretyczne)* [W:] B. Łomiński, M. Stolarczyk (red.), *Polska i jej sąsiedzi w latach dziewięćdziesiątych. Polityczne i ekonomiczne aspekty współpracy i integracji*, UŚ Katowice 1998, s. 56.

³⁸ A. Świeca, T. Brzezińska-Wójcik, *Region w ujęciu geograficznym, Projekt: Tożsamość Lubelskie*, materiały konferencyjne.

W badaniach geofizycznych struktur powłoki Ziemi uwzględnia się region fizycznogeograficzny (fizyczny, naturalny) i region społeczno-ekonomiczny (sztuczny, ekonomiczny). Region fizycznogeograficzny (fizyczny, naturalny) wydzielany jest na podstawie cech przyrodniczych, niejednokrotnie przeobrażonych antropogenicznie, dość często jest pojmowany jako krajobraz naturalny. W przeglądowych próbach regionalizacji fizycznogeograficznej istotne są: strefowość zjawisk i procesów przyrodniczych, zróżnicowanie cech i piętowość krajobrazów oraz charakter i stopień zagospodarowania terenu. W literaturze polskiej pierwsze próby podziału regionalnego kraju w zakresie fizycznogeograficznym datowane są na koniec XIX i początek XX wieku. Podstawę podziału Polski na regiony nazywane krainami, pasami krajobrazowymi, typami krajobrazu oraz regionami fizycznogeograficznymi stanowiły takie czynniki jak: zróżnicowanie hipsometryczne i geologiczne, a z czasem cały kompleks fizycznogeograficzny.

Wymieniając różne podejścia do klasyfikowania regionów Tomasz Grzegorz Grosse wylicza regiony reliktowe, do których zalicza się obszary będące w przeszłości odrębną jednostką polityczną bądź administracyjną. Przyjmując inne cechy wyróżnia się regiony polityczne, które funkcjonują współcześnie jako zarazem jednostki polityczne jak i administracyjne. Można również wyszczególnić regiony etniczne, których cechą charakterystyczną będzie występowanie odrębności etnicznych, lingwistycznych czy kulturowych. Na gruncie ekonomii natomiast można wyróżnić regiony produkcyjne, które tworzą spójny terytorialnie system produkcji, ale i rynek zbytu.³⁹

Czynniki społeczno-polityczno-gospodarcze wpływające na większe zaangażowanie zarówno jednostek, organizacji oraz instytucji regionalnych, jak i władz samorządowych na rzecz rozwoju regionalnego i tworzenia wieloaspektowego dobrobytu są podstawą wykorzystania szansy jaką daje polityka strukturalna Unii Europejskiej.

W badaniach regionalnych punktem wyjścia jest konceptualizacja regionu społeczno-ekonomicznego w wersji przedmiotowej w ujęciu strukturalno-systemowym,

³⁹ T. G. Grosse. *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski*. Warszawa 2004, s. 7-8.

tj., jako terytorialnego systemu społeczno-ekonomicznego ⁴⁰. Region społeczno-ekonomiczny (ekonomiczny) bywa rozumiany bądź, jako region wyróżniony na podstawie rzeczywistych zjawisk niezależnych od podziałów instytucjonalnych, bądź, jako terytorialna jednostka planowania i zarządzania gospodarką wyznaczana przez państwo. Większość geografów społeczno-ekonomicznych definiuje region ekonomiczny jako charakterystyczną część ogólnej przestrzeni społeczno-ekonomicznej - zbiór, w którym pomiędzy jego elementami zachodzą określone relacje. W zakresie tych relacji region ekonomiczny jest zbiorem domkniętym pod względem odrębnych cech charakterystycznych (region przemysłowy). W ujęciu systemowym, region społeczno-ekonomiczny jest traktowany jako terytorialny system społeczny (region miejski). W kontekście praktyki badawczej, region społeczno-ekonomiczny może być rozumiany na sześć sposobów, jako:

- dowolna część kraju wokół ośrodka regionalnego,
- część kraju, która charakteryzuje się istotnym domknięciem, w którym interakcje mogą być dowolne
- część kraju charakteryzująca się istotnym domknięciem tworząca system średniego szczebla
- dzienny system miejski ośrodka regionalnego - region miejski ośrodka regionalnego
- jednostka polityczna średniego szczebla, zarówno administracyjna, samorządowa, jak i autonomiczna.

Trudności pojawiają się wtedy, gdy chcemy znaleźć na mapie Europy tak zdefiniowane regiony w odniesieniu do struktur europejskich. Jean Labasse przyjmuje kryteria pomocnicze, które mają ułatwić pytanie czym jest region w Europie. Jego zdaniem na naszym kontynencie kryteria, o których wyżej mowa, spełniają jednostki terytorialne o powierzchni ok. 50 000 km² i zamieszkałe przez ok. 5 mln mieszkańców. Chodziłoby zatem o regiony wielkości mniej więcej niemieckich krajów związkowych (landów).

Jak podkreśla Irena Pietrzyk ⁴¹, termin „region” powinien być starannie

⁴⁰ Z. Chojnicki. *Region w ujęciu geograficzno-systemowym*. [W:] T. Czyż (red.), *Podstawy regionalizacji geograficznej*. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 1996, s. 7 – 43.

⁴¹ I. Pietrzyk. *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*,

i szczegółowo sprecyzowany, ponieważ nie ma definicji, która przy ogromnej różnorodności struktur terytorialnych typu regionalnego w Unii Europejskiej. W ujęciu politologicznym, Marek Borucki postrzega region jako obszar kraju lub świata posiadający swoiste cechy różniące go od innych obszarów. Mogą to być charakterystyczne cechy gospodarki, kultury lub odrębność historyczna. Może spełniać funkcje jednostki podziału administracyjnego.

Według Wspólnotowej Karty Regionalizacji ⁴², region określony w art.1 to: „terytorium stanowiące z geograficznego punktu widzenia wyraźną całość, bądź też jednolity kompleks terenów tworzących zamkniętą całość, a którego ludność charakteryzują określone wspólne cechy, przy czym chciałby on utrwalić i rozwinąć pewne wynikające z nich właściwości, aby pobudzać postęp kulturalny, społeczny i gospodarczy”. Deklaracja ta jako owe *shared features* ⁴³ wymienia język, kulturę, tradycje historyczne oraz interesy gospodarcze. Punkt 3 art. 1 stwierdza natomiast, że w zasadzie przy definiowaniu pojęcia regionu nie ma znaczenia prawny i polityczny status danego obszaru. Celem deklaracji jest jednak stworzenie jednolitego wzorca regionu jako instytucji prawa publicznego. Region ma mieć pełną osobowość prawną. Należy przez to rozumieć, w odniesieniu do państw kontynentalnych, osobowość prawną. Każdy region powinien posiadać przynajmniej zgromadzenie regionalne, wybieralne w wolnym, powszechnym, bezpośrednim, równym i tajnym głosowaniu oraz rząd regionalny kierowany przez prezydenta (przewodniczącego). Zgromadzenie ma posiadać w określonym zakresie władzę ustawodawczą. W każdym razie władze regionalne powinny posiadać określone kompetencje wykonawcze w takich dziedzinach, jak m.in. polityka regionalna. Region powinien mieć zapewnioną autonomię finansową i odpowiednie źródła dochodów. Dokument ten był jednak wyłącznie deklaracją polityczną i w żadnej mierze nie przyczynił się do wprowadzenia jednolitej, czy nawet zbliżonej instytucji regionu w państwach członkowskich. ⁴⁴

Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, 213 - 218.

⁴² Karta opublikowana została w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich O.J., C 326, 9.12.1988.

⁴³ (...) a territory which constitutes, from a geographical point of view, a clear-cut entity or a similar grouping of territories where there is continuity and whose population possesses certain shared features and wishes to safeguard the resulting specific identity and to develop it with the object of stimulating cultural, social and economic progress. (art. 1).

⁴⁴ I. Pietrzyk. *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich.*, Wydawnictwo

Za Janem Iwankiem przyjąć można definiowanie regionu jako jednostki polityczno-administracyjnej podziału terytorialnego państwa, co w konsekwencji determinuje wykształcenie się nowych płaszczyzn uznania go przez innych i własnego poczucia odrębności (w tym interesów ekonomicznych i politycznych).⁴⁵ Jednakże Unia Europejska nie jest zainteresowana wewnętrznymi strukturami państw członkowskich, a wyłącznie sprawne wprowadzanie w życie i stosowanie prawa wspólnotowego.⁴⁶

Pojęcie „region” jest ściśle związane z pojęciem „państwo”⁴⁷ - jest jednocześnie zawarte w nim i wykracza daleko poza struktury. Jean Labasse parafrazując Arystotelesa zapisał, iż „region (w dziedzinie geografii i geopolityki) jest miarą wszystkich rzeczy”.⁴⁸

Podsumowując, region w systemie organizacji terytorialnej państwa występuje jako pośrednie ogniwo zarządzania pomiędzy gminą lub okręgiem (powiatem), a organami administracji centralnej. Charakter i stopień autonomii decyzyjnej władz regionalnych zależy od rozwiązań ustrojowych danego państwa. W płaszczyźnie społecznej granice regionu wiążą się z odmiennością etniczną, językową, kulturową i historyczną mieszkańców jego terytorium. W płaszczyźnie gospodarczej wyznaczone są one stopniem i charakterem rozwoju gospodarczego, zaawansowaniem procesów urbanizacji, miejscem zajmowanym w siatce powiązań komunikacyjnych z innymi terytoriami kraju itp. Nakładają się one często na granice fizyczno - geograficzne.⁴⁹ Regiony państw członkowskich są więc bardzo zróżnicowane, gdy chodzi o ich status prawny. Można w zasadzie wskazać trzy podstawowe grupy państw:

Naukowe PWN, Warszawa 2000, 213 - 218.

⁴⁵ J. Iwanek, M.Domagała *Regionalne i lokalne ustroje polityczne*, Regionalne Studia Polityczne Humanista, 2010 r., s. 13.

⁴⁶ Art. 3 b Traktatu Rzymskiego z dn. 23.03.1957.

⁴⁷ K. Tomaszewski *Regiony w procesie integracji europejskiej*. Warszawa Oficyna 2007 r., s. 11 - 18.

⁴⁸ J. Labasse. *L'Europe des regions*, Flammarion, Paris. 1991, s. 25.

⁴⁹ Polityka Regionalna w Unii Europejskiej, Fundusze Strukturalne i Fundusz Spójności, www.kprm.gov.pl/menu/hist.., 2001.

- a. państwa federalne, quasi - federalne i regionalne ⁵⁰
- b. państwa regionalne ⁵¹
- c. państwa unitarne. ⁵²

Zróznicowanie to istnieje i jest jedną z przyczyn, dla której pojawiają się trudności ze znalezieniem na szczeblu regionalnym wspólnot niższych, których samodzielność ma ochraniać zasada pomocniczości. W sposób oczywisty utrudnia także prowadzenie polityki regionalnej przez Unię Europejską.

I.2. Polityka rozwoju regionalnego Unii Europejskiej.

Ze względu na wspomniane powyżej różnice w podziale terytorialnym państw członkowskich i ich wewnętrznym ustroju Unia posługuje się w operacjach polityki regionalnej podziałem terytorium Unii Europejskiej na tzw. NUTS (Nomenclatures des Unités Territoriales Statistiques), który został opracowany przez Urząd Statystyczny Unii Europejskiej dla potrzeb badań statystycznych. Zgodnie z tym podziałem istnieją trzy szczeble jednostek terytorialnych:

- a. NUTS 1
- b. NUTS 2
- c. NUTS 3

Jednostki terytorialne poszczególnych państw członkowskich pogrupowane zostały na pięciu poziomach. Trzy poziomy regionalne to NUTS I-III, zaś pozostałe dwa poziomy lokalne NUTS/1999 obejmują powiaty (NUTS IV) i gminy (NUTS V). ⁵³

⁵⁰ Państwa, w których istnieją regiony wykonujące władzę ustawodawczą; najbardziej przejrzysty jest model niemiecki - kraje związkowe dysponują kompetencjami ustawodawczymi w dość szerokim zakresie, mają swoją reprezentację na szczeblu federalnym; podobnie wygląda sytuacja w Hiszpanii, choć oficjalnie nie jest ona państwem federalnym; do tej grupy państw powinno zaliczyć się także Belgię (która po reformie konstytucyjnej w początku lat dziewięćdziesiątych jest państwem w pełni federalnym), oraz Włochy - włoskie regiony mają kompetencje ustawodawcze, są one jednak bardzo ograniczone, regiony podlegają zresztą bardzo silnej kontroli ze strony państwa (komentarz własny).

⁵¹ W tej grupie tak naprawdę pozostaje tylko Francja ze swoimi 26 regionami samorządowymi (kom. własny).

⁵² Do tej grupy zaliczyć należy Danię, Irlandię, Wielką Brytanię, Grecję, Luksemburg, we wszystkich tych państwach najwyższą jednostką terytorialną jest stosunkowo niewielka samorządowa jednostka szczebla ponadgminnego, podział na regiony jest wykorzystywany co najwyżej dla potrzeb planistycznych lub niektórych administracji specjalnych; do tej grupy trzeba też zaliczyć Portugalię - jej dwa regiony (Madera i Azory) są wyjątkiem w unitarnej strukturze państwa (kom. własny).

⁵³ R. Ridinger, P.Wess, *Rechtliche Grundlagen zur Entwicklung von Einzelprogrammen in den EU-*

Jednostki NUTS 1 odpowiadają wielkością regionowi europejskiemu Labasse'a mają przeciętnie 35 100 km² powierzchni i 5 mln mieszkańców. Są jednak bardzo zróżnicowane.⁵⁴ Niemiecki Szlezwik - Holsztyn tak naprawdę zalicza się do NUTS 2, a Saara jest jeszcze mniejsza. Hiszpański region Centro ma 215 025 km² powierzchni, a Zuid-Holland - 7315 km². Angielski South-West zamieszkuje ponad 17 mln ludzi, a greckie Wyspy Wschodnie i Środkowe - 847 tysięcy. Podobne różnice dotyczą jednostek NUTS 2. Różnice dotyczą nie tylko wielkości tych obszarów, ale i ich statusu prawnego. Jest to szczególnie ważne, bo właśnie te jednostki zostały uznane za regiony (wyłącznie w znaczeniu geograficznym i administracyjnym) dla potrzeb polityki regionalnej EWG.⁵⁵

NUTS 3 również stały się jednostkami podziału administracyjnego dla celów polityki strukturalnej i także nie są jednostkami jednakowymi, co do wielkości. Różny jest też ich status prawny. Francuskie departamenty i niemieckie powiaty (Landkreise) są odrębnymi od państwa podmiotami prawa publicznego. Brytyjski system local government w dystryktach nie narusza w niczym zasady suwerenności parlamentu, nie wprowadza podziału na elementy państwowe i samorządowe.

Mimo tych niedogodności płynących ze zróżnicowania ustroju państw członkowskich podział terytorium Unii Europejskiej na jednostki NUTS znalazł zastosowanie przy wszelkich operacjach polityki regionalnej Unii. Nomenklatura NUTS służy dziś nie tylko celom gromadzenia, agregacji, analizowania i udostępniania regionalnych danych statystycznych krajów Unii Europejskiej, lecz przede wszystkim jest niezbędna w prowadzeniu analiz poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego regionów pod kątem zróżnicowania międzyregionalnego opracowywania programów rozwoju regionalnego. Określenie rozwoju regionu pod kątem gospodarczym było do tej pory jedynym kryterium programowania polityki rozwoju regionalnego i pozwalało na sformułowanie potencjalnych oczekiwań wobec działań regionalnych Unii Europejskiej. Już od 1988 roku klasyfikacja NUTS pełni ważną rolę w programowaniu

Mitgliedsstaaten, [W:] Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung, X 1997, s. 1.

⁵⁴ I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 72-73.

⁵⁵ Za M. Radwan-Röhrenscheff, *Polityka Regionalna Wspólnot Europejskich*, Źródło: Internet: www.europa.edu.pl/ekspervzv/pol.reg, 2001.

i monitorowaniu programów finansowanych ze źródeł wspólnotowych oraz w badaniach porównawczych rozwoju regionów, a co za tym idzie przy sporządzaniu raportów Komisji Europejskiej dotyczących spójności społeczno-gospodarczej. O instrumentalnym charakterze NUTS świadczy jego brak jednoznacznych ram. Od początku istnienia był nieustannie modyfikowany w państwach członkowskich i do tej pory nie nosi cech przejrzystego, jednolitego systemu.⁵⁶ Wiąże się to z odmiennością krajowych struktur administracyjnych i historycznymi uwarunkowaniami podziałów terytorialnych, systemami samorządowymi i innymi czynnikami. W wyniku prac przygotowawczych nad udoskonaleniem klasyfikacji NUTS, w 2003 roku⁵⁷ zostało wydane Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE, które wprowadziło „Systematykę statystyki jednostek terytorialnych NUTS-2003” dla UE-25.⁵⁸ Oznaczało to, że od 1 maja 2004 roku wraz z wejściem do UE regiony nowych państw członkowskich zostały objęte daną systematyką. W nowym systemie pozostały już tylko trzy szczeble podziału terytorialnego, wdrożenie kolejnych pozostawiono w gestii państw członkowskich. Z unijnej klasyfikacji NUTS wynika, że to grupy województw tworzą sześć regionów nieadministracyjnych NUTS I w Polsce, a jednocześnie w ramach NUTS II weszło 16 struktur wojewódzkich, które zostały podzielone na poziom NUTS III 45 grup powiatów tzw. Subregionów.

Jak wcześniej wspomniano, nomenklatura NUTS służy przede wszystkim programowaniu i monitorowaniu rozwoju regionalnego i prowadzeniu skuteczniejszej polityki regionalnej. Koncepcja polityki spójności w dzisiejszym rozumieniu nie jest prostą kontynuacją założeń z lat wcześniejszych. Unia Europejska została bowiem

⁵⁶ Rozporządzenie Komisji (EC) No 105/2007 of 1 February 2007 amending the annexes to Regulation (EC) No 1059/2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS) (Official Journal L 39, 10.2.2007); oraz Regulation (EC) No 176/2008 of the European Parliament and of the Council of 20 February 2008 amending Regulation (EC) No 1059/2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS) by reason of the accession of Bulgaria and Romania to the European Union (Official Journal L 061, 5 March 2008).

⁵⁷ Rozporządzenie (EC) No 1059/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS) (Official Journal L 154, 21.6.2003).

⁵⁸ Por. komentarz, Verordnung (EG) Nr. 1059/200383 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 Über die Schaffung einer gemeinsamen Klassifikation der Gebietsseinheiten für die Statistik (NUTS) [W:] *Regionen Systematik der Gebietsseinheiten für die Statistik NUTS 2003/EU25*, Eurostat/ Europäische Kommission, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 2004, Angang 1 NUTS Verordnung, 127-129.

postawiona przed nowymi wyzwaniami, które należało uwzględnić w procesie kształtowania budżetu w nowej perspektywie. Podstawą redystrybucji środków finansowych z budżetu UE, wyznaczającą jednocześnie ramy dla realizacji polityki spójności, jest szeroko rozumiany system prawny. Funkcjonuje on zarówno na płaszczyźnie Unii Europejskiej jako całości, jak i poszczególnych państw członkowskich. Jego skomplikowanie wynika z jednej strony z konieczności powiązania specyficznego systemu norm prawa UE z niejednorodnymi w tym zakresie systemami prawa krajowego, z drugiej natomiast z nieokreślonego charakteru prawnego procesu rozdziału funduszy w ramach poszczególnych państw⁵⁹. Przyjmuje się, że głównym elementem polityki spójności jest polityka regionalna, stąd też pojęcia polityka spójności (polityka strukturalna) i polityka regionalna są często używane zamiennie. W ramach polityki państwa prowadzona jest ogólnokrajowa polityka regionalna.⁶⁰ Działania prowadzone w tym zakresie na szczeblu samorządowym określić można jako politykę wewnątrzregionalną. Polityka regionalna jawi się zatem dziedziną współpracy organów rządowych i samorządowych, centralnych, regionalnych i lokalnych. Definiowana jest ona także jako „działalność polegająca na rozpoznaniu spraw publicznych, analizie ich przyczyn i uwarunkowań oraz świadomym oddziaływaniu na rozwój społeczno-ekonomiczny regionów i mniejszych od nich jednostek terytorialnych w obrębie jednego kraju (UE) na podstawie opracowanego planu (...) wskazującego cele, środki, sposoby ich osiągnięcia, a także spodziewane efekty zmian”⁶¹.

Polityka regionalna pojawiła się równocześnie z pojawieniem się państwa, a w swej obecnej definicji jest nierozzerwalną częścią współczesnego państwa demokratycznego. Zależy ona od regionalnych zróżnicowań poziomu rozwoju, więc praktycznie nie można definiować polityki regionalnej inaczej niż część polityki rozwoju państwa. Polityka regionalna, podobnie jak każdy inny rodzaj polityki, aby była w pełni skuteczna powinna być prowadzona przez podmiot posiadający odpowiednia władzę, dysponujący instrumentami niezbędnymi do właściwego funkcjonowania. Polityka regionalna może być podzielona, jak już wspomniano: na politykę

⁵⁹ T. Grabowski, *Unia Europejska – mechanizmy integracji gospodarczej*, Toruń 2008, s. 182.

⁶⁰ T. Madej, *Regionalna polityka społeczno-gospodarcza*, Szczecin 1998, s. 17, 20.

⁶¹ M. Sakowicz, *Modernizacja samorządu terytorialnego w procesie integracji Polski z Unią Europejską*, Warszawa 2007, s. 63.

interregionalną i politykę intraregionalną.⁶² Przyjmując, że polityka interregionalna to usystematyzowane oddziaływanie na obszary będące wyodrębnionymi ponadlokalnymi jednostkami terytorialnego podziału administracyjnego kraju oraz działania podejmowane przez rząd centralny oraz jego agendy stwierdzamy, że polityka interregionalna to ta, która jest prowadzona przez rząd centralny bezpośrednio, czyli za pomocą oficjalnych struktur rządowych, bądź też pośrednio poprzez odpowiednie jednostki centralne i regionalne niepodlegające bezpośrednio administracji rządowej. Istotną rolę w implementacji polityki regionalnej odgrywają organizacje pozarządowe, takie jak: Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, Agencja Rozwoju Komunalnego, Agencja Modernizacji i Restrukturyzacji Rolnictwa i inne.⁶³

Polityka intraregionalna zaś, to usystematyzowane oddziaływanie na procesy rozwoju społeczno - gospodarczego zachodzące na obszarze regionu. Polityką intraregionalną są działania podejmowane przez samorządowe władze regionu oraz ich agendy. Polityka intraregionalna to polityka rozwoju regionów".⁶⁴

Po raz pierwszy w Europie Zachodniej zwrócono uwagę na znaczenie różnic regionalnych i potrzebę prowadzenia polityki regionalnej w latach trzydziestych naszego stulecia w okresie Wielkiego Kryzysu. Zaczęto wówczas zdawać sobie sprawę, że duże dysproporcje w poziomie rozwoju pomiędzy poszczególnymi regionami mogą zagrażać stabilności politycznej państwa. W okresie powojennym polityka regionalna stała się już uznaną i popieraną dziedziną aktywności państwa. Początkowo ograniczała się ona jednak do formy prostej redystrybucji środków finansowych na rzecz uboższych i zacofanych regionów, przede wszystkim poprzez wspieranie inwestycji infrastrukturalnych w tych regionach. Zauważono jednak szybko, że działania te nie wystarczają. Odwołano się więc do instrumentów planistycznych (dzisiaj określanych programowymi) oraz stopniowej regionalizacji państwa.

⁶² Por. Z. Gilowska, E. Wysocka, J. Płoskonka i in., *Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym – Raport końcowy*, Instytut Spraw Publicznych – Program Reformy Administracji Publicznej, Warszawa VI 1997, s. 34.

⁶³ J. Regulski, *Polityka regionalna a wielopodmiotowość władz publicznych*, Fundacja Edukacji Ekonomicznej, Warszawa 2000, s. 5.

⁶⁴ G. Gorzelak, *Regionalizm i regionalizacja w Polsce na tle europejskim, Kongres Samorządów Terytorialnych RP*, Federacja Związków i Stowarzyszeń Gmin Polskich, źródło: Internet: www.kprm.gov.pl, 2002.

Wreszcie państwa członkowskie Unii Europejskiej, wówczas Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, zdecydowały się na włączenie do programu działania organizacji wspólnotowej, polityki regionalnej.⁶⁵

W preambule Traktatu Rzymskiego zapisano, że Europejska Wspólnota Gospodarcza ma na celu harmonijny rozwój i wyrównywanie różnic między różnymi jej obszarami, a art. 2 tego Traktatu stwierdza m.in., że zadaniem Wspólnoty jest: (...) popieranie harmonijnego rozwoju życia gospodarczego wewnątrz Wspólnoty, to dopiero w 1975 r. Unia Europejska zdecydowała się podjąć działania zmierzające do wyrównania dysproporcji w poziomie rozwoju gospodarczego różnych jej regionów. Wtedy też powołano do życia Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR). Początkowo chodziło o prostą redystrybucję środków pomiędzy państwami członkowskimi, które całkowicie zarządzały przewidzianymi przedsięwzięciami. Z czasem Komisja zaczęła uzyskiwać coraz większy wpływ na politykę regionalną. W 1978 r. Komisja uzyskała możliwość dysponowania 5% środków EFRR i podejmowania realizacji własnych programów regionalnych. W 1984 r. wprowadzono zamiast sztywno określonych kwot dla poszczególnych państw członkowskich system "widełek" - o ostatecznej wysokości środków przyznanych danemu państwu decydowała Komisja na podstawie przedstawionych planów.

Istotne zmiany zaszły po przyjęciu w 1986 r. Jednolitego Aktu Europejskiego. Do Traktatu Rzymskiego dodano nowy Tytuł V: "Jedność gospodarcza i społeczna", który wyraźnie stwierdza, że celem Unii jest wyrównywanie różnic między regionami i stwarza podstawy prowadzenia polityki strukturalnej. Rozporządzenia Rady wydane w 1988 r. (nr 2052/88 z dn. 24. czerwca 1988 r. (zmienione rozporządzeniem Rady (EWG) no 2081/93 z 20 lipca 1993) o zadaniach funduszy strukturalnych i ich skuteczności oraz koordynacji działań pomiędzy nimi i z operacjami Europejskiego Banku Inwestycyjnego i innych istniejących narzędzi finansowych; nr 4253/88 z dn. 19. grudnia 1988 r. (zmienione rozporządzeniem Rady (EWG) Nr 2082/93 z 20 lipca 1993 r.) stanowiące przepisy wykonawcze do rozporządzenia EWG nr 2052/88 odnośnie do koordynacji działań między różnymi funduszami strukturalnymi oraz działań tych funduszy z operacjami Europejskiego Banku Inwestycyjnego i innymi istniejącymi narzędziami finansowymi; nr 4254/88 z dn. 19. grudnia 1988 r. stanowiące

⁶⁵ Polityka Regionalna w Unii Europejskiej, Fundusze Strukturalne i Fundusz Spójności, Źródło: Internet: www.kprm.gov.pl/menu/hist., 2001.

przepisy wykonawcze do rozporządzenia EWG nr 2052/88 odnośnie do Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego; nr 4255/88 z dn. 19. grudnia 1988 r. stanowiące przepisy wykonawcze do rozporządzenia EWG nr 2052/88 odnośnie do Europejskiego Funduszu Socjalnego; nr 4256 z dn. 19 grudnia 1988 r. stanowiące przepisy wykonawcze do rozporządzenia EWG nr 2052/88 odnośnie do Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnych - Sekcja Orientacji) stworzyły cały mechanizm polityki nazwanej "strukturalną". Jej cele wykraczają bowiem poza zakres polityki regionalnej:⁶⁶

- cel nr 1 - wspieranie rozwoju i dostosowania strukturalnego regionów zacofanych,
- cel nr 2 - restrukturyzacja regionów, regionów przygranicznych lub części regionów (włączając w to także lokalne rynki pracy i gminy miejskie) poważnie dotkniętych upadkiem przemysłu,
- cel nr 3 - zwalczanie bezrobocia długookresowego oraz ułatwianie integracji zawodowej młodzieży, a także osób zagrożonych wykluczeniem z rynku pracy,
- cel nr 4 - ułatwianie dostosowania pracowników obu płci do zmian w przemyśle i w systemach produkcji,
- cel nr 5 - reforma wspólnej polityki rolnej:
 - przyspieszenie dostosowania struktur rolnych w ramach reformy wspólnej polityki rolnej,
 - wspieranie rozwoju i dostosowania obszarów rolniczych,
- cel nr 6 - wspieranie rozwoju i dostosowania strukturalnego regionów o wyjątkowo niskiej gęstości zaludnienia.

System ten został uzupełniony w roku 1994 utworzeniem Funduszu Spójności. Fundusz ten miał za zadanie finansowanie (do roku 1999) projektów zmierzających do realizacji celów określonych w Traktacie o Unii Europejskiej w dziedzinach ochrony środowiska i transeuropejskich sieci transportowych w 4 państwach członkowskich: Portugalii, Hiszpanii, Irlandii i Grecji. Pomoc z tego Funduszu nie mogła jednak być łączona z pomocą z funduszy strukturalnych.

Z treści pierwszego raportu na temat spójności społecznej i gospodarczej

⁶⁶ D. Czykier -Wierzbą, *Finansowanie polityki regionalnej w Unii Europejskiej*, Twigger, Warszawa 2003, s. 26.

z 1996 r. wynika, że polityka spójności to „grupa działań mających na celu zmniejszenie ekonomicznych i społecznych dysproporcji między krajami członkowskimi, regionami oraz grupami społecznymi”.⁶⁷ Polityka ta zmierza także do zwiększenia konkurencyjności gospodarczej regionów, jak i do rozwiązywania problemów strukturalnych, społecznych i ekonomicznych związanych ze wzmocnieniem owej konkurencyjności.⁶⁸ Z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach realizacji celów 1, 2 i 5b przeznaczano środki na stwarzanie bodźców dla stabilności zatrudnienia oraz rozwijania nowych możliwości zatrudnienia dla bezrobotnych oraz osób zatrudnionych w małych i średnich przedsiębiorstwach zagrożonych bezrobociem. Ponadto Unia przeznaczała środki na doskonalenie zawodowe osób zaangażowanych w realizację przedsięwzięć niezbędnych dla osiągnięcia celów zintegrowanego programu. Ze środków EFS w regionach objętych realizacją celów nr 1, 2 i 5b finansuje się wszelkie formy kształcenia i doskonalenia zawodowego wymagane dla korzystania z nowych technik produkcji lub zarządzania w małych i średnich przedsiębiorstwach. W regionach objętych realizacją celu nr 1 kształcenie i doskonalenie zawodowe objęło kształcenie teoretyczne poza firmą oraz kształcenie na poziomie szkoły średniej w zakresie, w jakim odpowiada ono wyzwaniom związanym ze zmianami ekonomicznymi i technicznymi. Nadto w regionach tych mogły być finansowane nieprodukcyjne projekty odpowiadające na potrzeby publiczne i obejmujące tworzenie miejsc pracy na okres przynajmniej 6 miesięcy dla osób w wieku powyżej 25 lat pozostających bez pracy przez dłuższy czas.

Zgodnie z artykułem 158 “W celu wspierania swojego wszechstronnego, harmonijnego rozwoju, Wspólnota rozwija i kontynuuje działania prowadzące do wzmocnienia swojej spójności ekonomicznej i społecznej. W szczególności, Wspólnota zmierza do zredukowania zróżnicowania w poziomie rozwoju regionów oraz zacofania najmniej uprzywilejowanych regionów i wysp, łącznie z obszarami wiejskimi”. Podstawą prowadzenia polityki regionalnej na szczeblu wspólnotowym są artykuły 158-162 (Tytuł XVII: spójność ekonomiczna i społeczna), artykuły 146-148

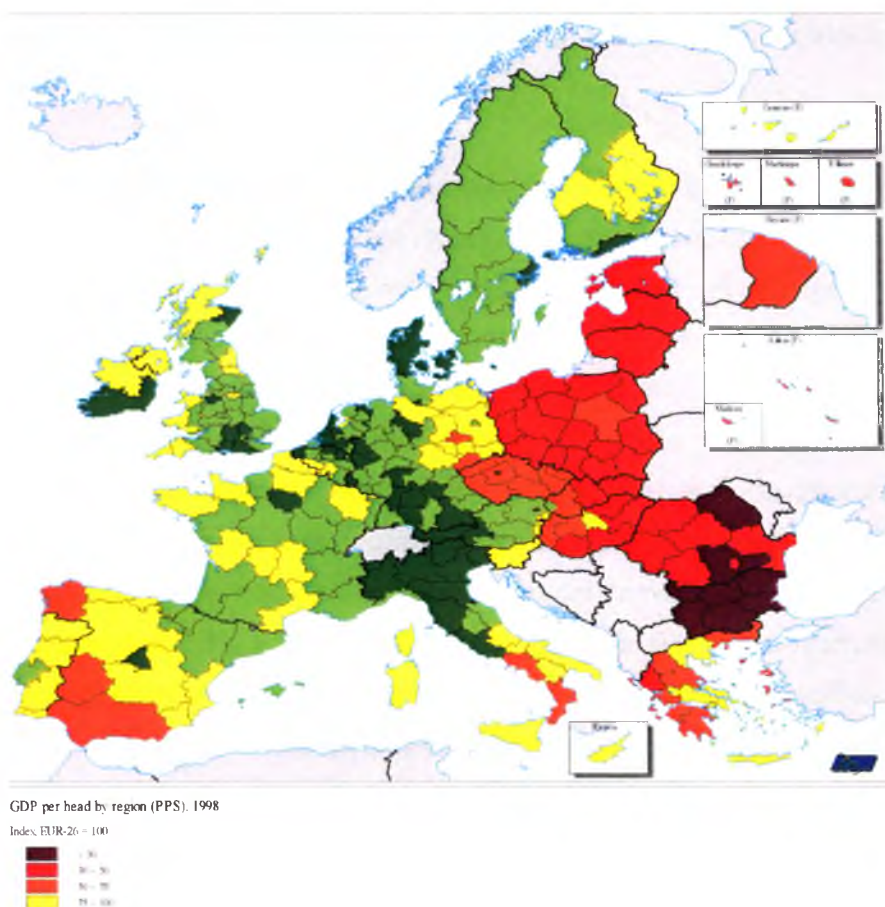
⁶⁷ N. Rajkowska, *Czy jest możliwe jednoczesne wsparcie konkurencyjności gospodarki i wyrównywanie poziomu rozwojowego poszczególnych regionów* [w:] *Polityka spójności – ocena i wyzwania. Materiały z konferencji*, Ministerstwo Rozwoju regionalnego, Warszawa 2008, s.37.

⁶⁸ T. G. Grosse, *Wprowadzenie* [W:] *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, red. T.G. Grosse, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, s. 11.

(Europejski Fundusz Społeczny) oraz artykuł 33 (cele wspólnej polityki rolnej) Traktatu Amsterdamskiego modyfikującego Traktat z Maastricht i Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie.

Polityka rozwoju regionalnego, tak jak cała polityka Wspólnoty planowana jest w okresach wieloletnich – minimalny okres programowania to pięć lat – aktualnie, dotyczy okresów siedmioletnich. Przedmiotem koncentracji zainteresowania i środków ze strony polityki regionalnej Unii Europejskiej są nowe cele. Lista celów tej polityki została ograniczona do trzech, dwu zorientowanych regionalnie, trzeciego z nich horyzontalnie ⁶⁹.

Rys.1.1. PKB per capita wg PPP, 1998,



Źródło: na podstawie opracowania w ramach Projektu Twinningowego PL2000/IB/OT02-Dolnośląskie.

⁶⁹ M. Cieplewska. *Uzgodnienia berlińskie w sprawie funduszy strukturalnych i funduszu spójności Wspólnoty Europejskiej* nr 5 1999.

Podstawowym pozostaje w dalszym ciągu cel 1, czyli oddziaływanie na obszarach zacofanych w rozwoju społeczno-ekonomicznym przy stosowaniu, jako podstawowego kryterium ich identyfikacji poziomu produktu krajowego brutto (PKB) na mieszkańca mierzonego parytetem siły nabywczej poniżej 75 % w stosunku do średniego poziomu Unii Europejskiej.⁷⁰ Regiony tego celu powinny pozostać podstawowym obszarem koncentracji uwagi i środków polityki strukturalnej tej organizacji, skupiając około 70% całości nakładów przeznaczanych na interwencję w tej sferze. Wynika to z priorytetu dla działań służących umocnieniu spójności (kohezji) wewnętrznej w ramach całej Unii Europejskiej. Dodatkowo przewiduje się zastosowanie w ramach tego celu specyficznych rozwiązań dla obszarów cechujących się wyjątkowo niską gęstością zaludnienia wynoszącą poniżej 8 osób na kilometr kwadratowy, co dotyczy dwu państw skandynawskich - Finlandii i Szwecji oraz obszarów ultraperyferyjnych (outermost), czyli najbardziej oddalonych od centrum gospodarczego, jak np. zamorskie terytoria francuskie (Gujana, Gwadelupa, Martynika, Reunion), portugalskie Azory, czy Madera, a w Hiszpanii Wyspy Kanaryjskie.⁷¹

W odniesieniu do wszystkich regionów stojących przed wyzwaniem (potrzebami) głębokiej restrukturyzacji społeczno-ekonomicznej zaproponowano „nowy” cel 2. Jego zakres dotyczy obszarów dotkniętych zmianami w sferze przemysłu, usług i rybołówstwa oraz obszarów wiejskich i wysoko zurbanizowanych dotkniętych regresem społeczno-ekonomicznym oraz przeżywających problemy związane z adaptacją do zmieniających się warunków. W przypadku tego celu powinna nastąpić koncentracja przestrzenna środków na obszarach znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji oraz ograniczenie zasięgu przestrzennego w porównaniu ze „starym” celem 2, dlatego udział ludności zamieszkałej na tych obszarach nie może przekroczyć 18% ludności Wspólnoty. Zakłada się, że na restrukturyzację regionalną tych obszarów przeznaczy się niecałe 12% całego budżetu polityki strukturalnej.

Komisja Europejska zaproponowała kreowanie nowego celu 3, jedyne go zorientowanego horyzontalnie, służącego wspieraniu działań w regionach nie uwzględnionych w zakresie celu 1 i 2, a dotyczących adaptacji i modernizacji ich systemów edukacyjnych, szkoleniowych oraz zatrudnienia. Oznacza

⁷⁰ Rozporządzenie Rady 1260/99.

⁷¹ B. Woś, *Rozwój regionów i polityka regionalna w Unii Europejskiej oraz Polsce*, Wrocław 2005, s. 55-57.

to koncentrację uwagi i środków na problemach modernizacji rynków pracy. Podstawą działań ma być tak jak na innych obszarach problemowych wieloletni plan przedsięwzięć podejmowanych w regionie w sferze zatrudnienia. Cel 3 ma promować działalność prowadzoną w czterech sferach dotyczących:

- wspierania pozytywnych dostosowań społeczno-ekonomicznych,
- tworzenia systemów szkolenia i edukacji obejmujących cały okres życia zawodowego,
- rozwijania aktywnych polityk na rynku pracy skierowanych przeciwko wysokiemu bezrobociu,
- ograniczania sytuacji wykluczenia z rynku pracy znaczących grup społeczeństwa oraz dyskryminacji różnych grup ludności.

Na realizację zadań celu 3 przewidziano około 12% ogółu środków przeznaczanych na politykę strukturalną.

Zakres finansowania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego obejmuje obszary: celu 1 (także trzy pozostałe fundusze strukturalne), celu 2 (także Europejski Fundusz Społeczny i Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnictwa (Sekcja Orientacji), oraz dwu Inicjatyw Wspólnoty: INTERREG i URBAN .⁷²

Tabela 1.1. Zbiornicze zestawienie podstawowych przepisów prawnych regulujących działalność funduszy strukturalnych.

PRZEDMIOT ROZPORZĄDZENIA	SYGNATURA 94-99	SYGNATURA 2000 – 2006
ROZPORZĄDZENIE RAMOWE OKREŚLAJĄCE PODSTAWOWE ZADANIA FUNDUSZY	2081/93 Z DN. 20/07/93 (DzUWE L 193 Z DN. 31/07/93)	1260/99 z dn. 21/06/99

⁷² Szczegółowo zostało to przedstawione przez W. Dziemianowicza, w: Dynamika międzyregionalnych zróżnicowań społeczno-gospodarczych w Polsce w latach 1990-1998, 1999, [W:] J. Szlachta, A. Pyszkowski Rozwój regionalny jako element strategii społeczno-gospodarczej Polski w latach 2000-2006, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk-Warszawa, 1999.

<p>ROZPORZĄDZENIE W SPRAWIE KOORDYNACJI</p> <p>(KOORDYNACJA POMOCY W OPARCIU O ROZP. RAMOWE)</p>	<p>2082/93 z dn. 20/07/93</p> <p>(DzUWE L 193 Z DN. 31/07/93)</p>	<p>(DzUWE L 161/1 z dn. 26/06/99) w sprawie ogólnych postanowień dotyczących Funduszy Strukturalnych</p>
<p>ROZPORZĄDZENIE W SPRAWIE KONTROLI</p> <p>(ROZPORZĄDZENIE W SPRAWIE SZCZEGÓŁOWYCH ZASAD STOSOWANIA ROZPORZĄDZENIA NR 4143/88 RADY W SPRAWIE TRYBU, W JAKIM PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE SPRAWUJĄ KONTROLĘ NAD OPERACJAMI WSPÓŁFINANSOWANYMI PRZEZ FUNDUSZE STRUKTURALNE)</p>	<p>WE nr 2064/97 z dn. 15/10/97</p>	<p>1260/99 z dn. 21/06/99</p> <p>(DzUWE L 161/1 z dn. 26/06/99) w sprawie ogólnych postanowień dotyczących Funduszy Strukturalnych</p>
<p>ROZPORZĄDZENIE W SPRAWIE DZIAŁAŃ INFORMACYJNO-NAGŁAŚNIAJĄCYCH</p> <p>(PRZEPISY WYKONAWCZE DO ROZPORZĄDZENIA W SPRAWIE KOORDYNACJI)</p>	<p>DECYZJA KOMISJI Z DN. 31 MAJA 1994</p> <p>DzUWE L 152/39 z dn. 18/06/94</p>	<p>Postanowienia powtórzone w rozporządzeniu 1260/99 z dn. 21/06/99</p>
<p>ROZPORZĄDZENIE EFRR</p> <p>(PRZEPISY W SPRAWIE ZASAD UDZIELANIA POMOCY Z EFRR W OPARCIU O ROZP. RAMOWE)</p>	<p>2083/93 z dn. 20/07/93</p> <p>(DzUWE L 193 z dn. 31/07/93)</p>	<p>1261/99 z dn. 21/06/99</p> <p>(DzUWE L 161/43 z dn. 26/06/99)</p>
<p>ROZPORZĄDZENIE EFS</p> <p>(PRZEPISY W SPRAWIE ZASAD UDZIELANIA POMOCY Z EFS W OPARCIU O ROZP. RAMOWE)</p>	<p>2084/93 z dn. 20/07/93</p> <p>(DzUWE L 193 z dn. 31/07/93)</p>	<p>1262/99 z dn. 21/06/99</p> <p>(DzUWE L 161/48 z dn. 26/06/99)</p>
<p>ROZPORZĄDZENIE EFOGR-Sekcja Orientacji</p>	<p>2085/93 z dn. 20/07/93</p>	<p>1257/99 z dn. 17/05/99</p>

(PRZEPISY W SPRAWIE ZASAD UDZIELANIA POMOCY Z EFOGR-Sekcja Orientacji W OPARCIU O ROZP. RAMOWE)	(DzUWE L 193 z dn. 31/07/93)	(DzUWE L 169/80 z dn. 26/06/99)
ROZPORZĄDZENIE IFUR (PRZEPISY W SPRAWIE ZASAD UDZIELANIA POMOCY Z IFUR W OPARCIU O ROZP. RAMOWE)	2080/93 (DzUWE L 193 z dn. 21/07/93)	1263/99 z dn. 21/06/99 (DzUWE 161/54 z dn. 26/06/99)
ROZPORZĄDZENIE 5A (PRZEPISY W SPRAWIE IAA) (PRZEPISY REGULUJĄCE OBRÓT I PRZETWÓRSTWO PRODUKTAMI LEŚNICTWA) (PRZEPISY W SPRAWIE EFEKTYWNOŚCI DZIAŁANIA STRUKTUR ROLNYCH)	866/90 (DzUWE L 91 z dn. 6/04/90) 867/90 (DzUWE L 91 z dn. 6/04/90) 2328/91 (DzUWE L 218 z dn. 6/08/91) zmienione przez rozporządzenie 3669/93 (DzUWE L 338 z dn. 31/12/93)	
ROZPORZĄDZENIE EFOGR- Sekcja Orientacji (W SPRAWIE PODNOSZENIA EFEKTYWNOŚCI STRUKTUR ROLNYCH) (W SPRAWIE POPRAWY WARUNKÓW PRZETWÓRSTWA I OBROTU PRODUKTAMI ROLNYMI)	EWG/950/97 z dn. 20/05/97 EWG/951/97 z dn. 20/05/97	
ROZPORZĄDZENIE WYKONAWCZE IFUR	2468/98 z dn. 03/11/98 (DzUWE L 312 z dn. 20/11/98)	

Źródło: Przewodnik Procedur Funduszy Strukturalnych, DATAR, Paryż, 2002.

Bardzo ważnym problemem dla Polski, jako kraju będącego beneficjentem w znaczącej skali funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, był kształt polityki

w Unii Europejskiej po roku 2006.⁷³ Dyskusja na ten temat została oficjalnie zapoczątkowana w drugim raporcie kohezyjnym przyjętym przez kraje członkowskie i Komisję Europejską w dniu 31 stycznia 2001 roku. W raporcie tym zostały postawione najważniejsze pytania dotyczące przyszłości polityki spójności, które stały się przedmiotem publicznej debaty:⁷⁴

- Pytania o rolę polityki spójności w Unii Europejskiej w kontekście szybkich zmian ekonomicznych i społecznych. W jaki sposób przewidzieć i ustalić kontynuowanie konwergencji gospodarczej zachowując równocześnie europejski model społeczeństwa?
- W jaki sposób różne polityki Wspólnoty mogą stać się bardziej spójne pomiędzy sobą? W jaki sposób wpływ innych polityk Wspólnoty na spójność może zostać zwiększony?
- W jaki sposób polityka spójności powinna być modyfikowana w związku z bezprecedensową ekspansją terytorialną Unii Europejskiej? Czy polityka spójności powinna adresować także spójność przestrzenną (terytorialną) ze względu na potrzebę uwzględnienia w polityce problemu najważniejszych zróżnicowań przestrzennych we Wspólnocie?
- Jaki rodzaj interwencji Wspólnoty jest potrzebny (niezbędny) w przypadku innych regionów?
- Jakie metody powinny zostać użyte dla określenia podziału środków pomiędzy państwa członkowskie i pomiędzy regiony?
- Jaka powinna być reakcja na zwiększone potrzeby dotyczące ekonomicznego, społecznego i przestrzennego wymiaru spójności?

Problemy pozostały do dnia dzisiejszego i zdają się nasilać w dobie kryzysu ekonomicznego, a pytania nadal pozostają bez odpowiedzi.

Prawie połowa unijnej produkcji oraz 75 % inwestycji w badania i innowacje koncentruje się zaledwie na 14 % terytorium Europy, czyli w tak zwanym pięciokącie, którego wierzchołki tworzą Londyn, Hamburg, Monachium, Mediolan i Paryż. Po ostatnich rozszerzeniach Unii nierówności między regionami bardzo się pogłębiły.

⁷³ M. Sokołowicz, *W kierunku nowej polityki regionalnej? Rozważania nad przyszłym kształtem polityki regionalnej w Polsce*, [W:] *Polityka spójności – ocena i wyzwania. Materiały z konferencji*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008, s. 18.

⁷⁴ *Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory. Second Report on Economic and Social Cohesion*, European Commission, Bruksela - Luksemburg 2001.

Najbogatsze państwo członkowskie, Luksemburg, jest siedmiokrotnie zamożniejsze od Rumunii. Na szczeblu regionów różnica jest jeszcze większa. Sytuację taką można zaobserwować jedynie w krajach o rozwijającej się gospodarce, jak Chiny czy Indie. W Stanach Zjednoczonych i Japonii różnice są znacznie mniejsze.

Aktualnie polityka regionalna opiera się w coraz większym stopniu na zasadzie solidarności narodów Europy. Wzmacnianie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej poprzez zmniejszanie różnic rozwojowych między regionami to jeden z podstawowych celów Unii Europejskiej wskazany w ustanawiającym ją Traktacie. Środki finansowe przeznaczone na realizację tego celu stanowią ponad jedną trzecią budżetu Unii Europejskiej na lata 2007–2013. Pomimo tego, że inwestycje dokonywane w ramach polityki spójności koncentrują się przede wszystkim w uboższych regionach, aby pomóc im w szybszym zniwelowaniu nierówności, mają one również wielkie znaczenie dla konkurencyjności wszystkich regionów i warunków życia ich mieszkańców. Instrumenty polityki regionalnej bywają także interpretowane w kontekście ograniczeń działania wolnego rynku. W takim ujęciu polityka ta postrzegana jest jako „typowa polityka interwencjonistyczna, mimo że jej zasady są zintegrowane z zasadami, na jakich opiera się polityka konkurencji”⁷⁵. Z drugiej jednak strony uznaje się, że projekty współfinansowane ze środków UE mogą stać się coraz częściej trwałym elementem, wspomagającym rozwój gospodarczy i społeczny.⁷⁶

Globalizacja, zmiany klimatyczne, starzenie się społeczeństwa, imigracja i zapotrzebowanie na zrównoważone zaopatrzenie w energię oraz trwający kryzys ogólnoswiatowy stanowią dla Europy wyzwania niezależne od jakichkolwiek granic państwowych, instytucjonalnych czy politycznych. Wyzwania te wpływają bezpośrednio na społeczności regionalne i lokalne, a Europa musi im zaradzić poprzez wspólne i konkretne rozwiązania zintegrowane na wszystkich szczeblach, ale również poprzez współdziałanie podmiotów publicznych i prywatnych. Unia Europejska za pośrednictwem polityki spójności przeznaczyła na zakończone właśnie programowe siedem lat rekordową kwotę 347,4 mld euro na rzecz wspierania wzrostu

⁷⁵ *Polityka spójności po 2013 r. Pożądane kierunki reformy. Dokument problemowy*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008, s. 26.

⁷⁶ M. Trocki, B. Grucza (red.), *Zarządzanie projektem europejskim*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007, s. 9.

gospodarczego w regionach i tworzenia nowych miejsc pracy. W pozostałych regionach około 55 mld euro zostało przeznaczonych na realizację celu „Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie”. Kolejne 8,7 mld euro to środki na współpracę transgraniczną, ponadnarodową i międzyregionalną w ramach celu „Europejska Współpraca Terytorialna”.⁷⁷ Działania EFRR w ramach celu „Konwergencja” koncentrowały się na wzmocnieniu infrastruktury, konkurencyjności gospodarki, badaniach, innowacyjności i zrównoważonym rozwoju regionów. Działania podejmowane przez EFRR w ramach celu „Konkurencyjność” skupiły się na trzech priorytetach: innowacyjności i gospodarce opartej na wiedzy, ochronie środowiska naturalnego i zapobieganiu ryzyku oraz dostępności do transportu i telekomunikacji poza głównymi centrami miejskimi.

Jakkolwiek w przeszłości państwa i regiony korzystające w największym stopniu z europejskiej polityki regionalnej mogły szybciej osiągnąć średni poziom Unii Europejskiej, a nawet go przekroczyć, to w dobie ogólnoswiatowego kryzysu, trudno będzie powtórzyć taki sukces państwom członkowskim, które dołączyły do UE w 2004 r. – min. Polska.

Podejmując próbę oceny sytuacji regionów w Unii Europejskiej należy mieć na uwadze, że charakterystyczne dla tego obszaru jest występowanie swoistej hierarchii pomiędzy poszczególnymi regionami.⁷⁸ Kierunek debaty powinien objąć zarówno faktyczne możliwości reprezentowania interesów poszczególnych regionów w systemie instytucjonalnym UE, jak i rzeczywiste możliwości oddziaływania Unii Europejskiej (w ramach dostępnych instrumentów) na poziom rozwoju poszczególnych regionów. Najprawdopodobniej będzie to ciągły proces, gdyż w dokumentach programowych, dotyczących kształtu polityki strukturalnej po 2013 r., wyrażana jest potrzeba przedyskutowania na nowo roli regionów oraz Komitetu Regionów w tym zakresie.⁷⁹

⁷⁷ *Praca na rzecz regionów. Polityka regionalna Unii Europejskiej na lata 2007-2013*, styczeń 2008, Internet: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/working2008/work_pl.pdf

⁷⁸ J-Ch.Leygues, *Przyszłość polityki spójności w Unii Europejskiej – punkt widzenia Komisji Europejskiej* [W:] *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, red. T.G. Grosse, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004, s. 111.

⁷⁹ *Polityka spójności po 2013 r. Pożądane kierunki reformy. Dokument problemowy*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008, s. 35.

I.2.1 Zasady polityki regionalnej Unii Europejskiej

Do głównych zasad polityki regionalnej w Unii Europejskiej należą:

- zasada **koncentracji**, czyli skupienia maksymalnej części środków Unii w regionach znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji (tzw. obszarach problemowych), dlatego Fundusze Strukturalne obejmują jedynie ograniczoną liczbę celów priorytetowych;
- zasada **partnerstwa**, czyli współdziałania pomiędzy Komisją Europejską, a odpowiednimi władzami publicznymi danego państwa na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym.

Począwszy od 1994 r. zasada partnerstwa została rozszerzona i dotyczy "kompetentnych władz i ciał – obejmujących w ramach przepisów krajowych i bieżących praktyk każdego państwa członkowskiego, partnera gospodarczego i społecznego wyznaczonego przez państwo członkowskie". Ponadto ustanowiono przepis, że "partnerstwo będzie realizowane w pełnej zgodności z odpowiednimi z odpowiednimi kompetencjami instytucjonalnymi, prawnymi i finansowymi każdego z partnerów".⁸⁰

- zasada **programowania**, czyli skupieniu się na trwałym rozwiązaniu problemów danego regionu, co wymaga wieloletniego horyzontu czasowego i planowania (nie finansuje się pojedynczych projektów). Programowanie ustala harmonogram alokacji środków pomocowych;

- zasada **dodatkowości** (uzupełnienia), która polega na uzupełnianiu funduszu Unii środkami poszczególnych państw. Oznacza to, że finansowanie przez Unię konkretnych przedsięwzięć nie może doprowadzić do ograniczenia wydatków publicznych w danym regionie. W szczególności, każde państwo członkowskie musi "na całym objętym terytorium utrzymywać poziom publicznych wydatków strukturalnych lub pokrewnych przynajmniej taki, jak w poprzednim okresie programowania, uwzględniając jednak okoliczności makroekonomiczne, w jakich dochodzi do przyznania funduszu, jak również pewne szczególne okoliczności ekonomiczne - konkretne prywatyzację, wyjątkowy poziom publicznych wydatków strukturalnych w poprzednim okresie programowania oraz cykle koniunkturalne w gospodarce

⁸⁰ Art. 4 Rozp. Rady nr 2052/88, Rozporządzenia wprowadzającego ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych (art.11 w 1260/99).

W marcu 2000 roku przywódcy państw Unii Europejskiej uchwalili dziesięcioletni program zakładający przekształcenie Wspólnoty w „najbardziej konkurencyjną, dynamiczną i opartą na wiedzy gospodarkę świata, zdolną do zrównoważonego rozwoju gospodarczego zapewniającego więcej miejsc pracy oraz większą spójność socjalną” – zwany od miejsca powstania Strategią Lizbońską. Program budzący wiele kontrowersji i borykający się z licznymi problemami, ale jest traktowany jako główny kierunek rozwoju Wspólnoty, a przyjęte na szczycie w Lizbonie założenia traktowane są jako wytyczne podejmowanych działań również w krajach członkowskich. Projekt ten zakładał mobilizację i celowe ulokowanie znaczących funduszy na: badania, infrastrukturę społeczeństwa informacyjnego, edukację oraz realizację w pełni idei jednolitego rynku, co miało nastąpić przez liberalizację telekomunikacji, energetyki, transportu, poczty i usług finansowych. Takie działania miały doprowadzić do zwiększenia wydajności pracy i konkurencyjności gospodarki, wprowadzenia wysokiego standardu zabezpieczeń społecznych i wysokich norm ekologicznych. Strategia Lizbońska w swoich zapisach zwraca uwagę na potrzebę realizowania zasady partnerstwa poprzez współpracę władz publicznych z szeroko pojętymi partnerami społecznymi i gospodarczymi. Budowanie gospodarki opartej na wiedzy wymaga zaangażowania partnerów społecznych i biznesowych reprezentujących różne dziedziny działalności, dzięki czemu możliwe jest optymalne zaprogramowanie podejmowanych działań. Komisja zwraca uwagę, że dążenie do podniesienia konkurencyjności gospodarki europejskiej wiąże się a nawet wynika z podnoszenia rozwoju gospodarczego poszczególnych jej regionów. Temu równoważeniu rozwoju poszczególnych części Wspólnoty służy polityka spójności Unii Europejskiej, a dokonuje się ona poprzez wdrażanie pomocy strukturalnej. Aby jednak zakładane w Strategii Lizbońskiej cele mogły zostać osiągnięte, jej realizacja musi zostać podjęta we wszystkich krajach członkowskich i w ich regionach.

1.3. Polityka rozwoju regionalnego w Polsce

Powszechne staje się założenie, iż wraz ze wzrostem znaczenia regionu,

⁸¹ Preambuła Rozporządzenia Rady nr 4253/88.

jako specyficznego podmiotu ekonomicznego, wzrasta także jego znaczenie, jako podmiotu polityki krajowej oraz polityk unijnych⁸². Jako, że wstępnym etapem badań poziomu rozwoju regionalnego jest analiza warunków rozwojowych poszczególnych regionów, następuje bezpośrednie powiązanie z pojęciem efektywności regionalnej, które definiowane jest jako „miara stopnia racjonalności procesu rozwoju społeczno-gospodarczego regionu” i stanowi najistotniejszą cechę rozwoju regionalnego. Równie złożone, jak kryteria wyodrębniania regionu są czynniki wpływające na proces jego rozwoju. Zaliczane są do nich zjawiska demograficzne, społeczne, ekonomiczne, ekologiczne, specyficzne oraz zewnętrzne.⁸³ W dokumencie „Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie przyszłości polityki spójności po 2013 roku” została zwrócona uwaga na potrzebę pełniejszego zdefiniowania wskaźników pomiaru rozwoju regionalnego, które powinny obejmować już nie tylko aspekt ekonomiczny, ale co istotniejsze wskaźniki uzupełniające, biorące pod uwagę czynnik demograficzny, społeczny, edukacyjny, środowiskowy i terytorialny.

84

Porównując państwa należące do Unii Europejskiej, Polska nie jest krajem o wysokim stopniu polaryzacji regionalnej⁸⁵. Zróżnicowanie poziomu rozwoju regionów, mierzone skalą PKB na jednego mieszkańca nie jest znaczne, zwłaszcza w porównaniu z innymi, dużymi państwami Europy Zachodniej.⁸⁶ Według D. Waldzińskiego niski poziom PKB *per capita* we wszystkich regionach w relacji do wskaźników UE jest jedną ze słabych stron polskich regionów.⁸⁷

⁸² A. Huczek *Polityka regionalna jako instrument rozwoju społeczno-gospodarczego polskich regionów*, Wrocławskie Studia Erazmiańskie, Wrocław 2009, s. 232.

⁸³ T. Madej, *Regionalna polityka społeczno-gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 1998, s. 41- 67.

⁸⁴ *Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie przyszłości Polityki Spójności Unii Europejskiej po 2013 r. przyjęte w dniu 30 stycznia 2008 r.*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008, s.11.

⁸⁵ M.Sokołowicz, *W kierunku nowej polityki regionalnej? Rozważania nad przyszłym kształtem polityki regionalnej w Polsce* [W:] *Polityka spójności – ocena i wyzwania. Materiały z konferencji*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008, s. 15.

⁸⁶ W. Orłowski, *Ocena możliwych skutków gospodarczych udziału Polski w polityce strukturalnej Unii Europejskiej* [w:] *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej* red. T. G. Grosse, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004, s. 180.

⁸⁷ D.Waldziński, *Polityka regionalna w Polsce w procesie przemian kulturowo cywilizacyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2005. s.2 01.

Jednak, jak już wcześniej wspomniano poziom PKB *per capita* nie jest kryterium wystarczającym dla prawidłowej oceny perspektyw rozwojowych poszczególnych regionów. Istotne są stopień wyposażenia w zasoby kapitału fizycznego i ludzkiego, czy sprawność działania rynków oraz skala obciążenia czynnikami utrudniającymi rozwój. Nasuwa to wniosek, że problemy zróżnicowania regionalnego w Polsce mogą być nawet większe, niż wynika to z danych obejmujących poziom PKB *per capita* ⁸⁸. Za mocne strony polskich regionów uznaje się: relatywnie niewielkie zróżnicowanie pomiędzy regionami na poziomie województw, które porównywalne jest z poziomem zróżnicowania w UE, a także istnienie aglomeracji, w których koncentrują się czynniki modernizacji i dynamizacji gospodarki (a także ośrodki badawczo-rozwojowe), rozwój sektora małych i średnich przedsiębiorstw oraz wzrost przedsiębiorczości, występujący we wszystkich regionach Polski ⁸⁹. Za słabe strony polskich regionów uznajemy: wysoki odsetek osób zatrudnionych w rolnictwie (zwłaszcza w regionach Polski Wschodniej, gdzie jest on najwyższy w całej Unii Europejskiej), występowanie obszarów, które zagrożone są trwałą marginalizacją i wyłączeniem z procesów rozwojowych, niski poziom atrakcyjności obszarów zdegradowanych, słaba jakość infrastruktury transportowej, niewielki stopień innowacyjności małych i średnich przedsiębiorstw, niewielka ilość i słaba jakość infrastruktury ochrony środowiska oraz niski stopień zaawansowania procesów tworzenia społeczeństwa informacyjnego.⁹⁰

Formalnie rzecz biorąc, polityka rozwoju regionalnego stała się w Polsce powszechnie uznanym, integralnym komponentem polityki rozwoju kraju *sensu largo*. Reforma terytorialnej organizacji kraju, coraz bliższa perspektywa członkostwa w UE i dostępu do jej Funduszy Strukturalnych, wreszcie wejście w życie ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego - zdawały się tworzyć trwałe filary efektywnego prowadzenia tej polityki. Jednakże analiza zjawisk i procesów wskazuje jednak na to, że stopień zintegrowania polityki rozwoju regionalnego z innymi kierunkami działalności władz państwowych nie był wystarczający już w fazie projektowania.

⁸⁸ W. Orłowski, *Ocena możliwych(...) dz. cyt.*, s. 182.

⁸⁹ A. Huczek *Polityka regionalna jako (...)* dz. cyt., s. 234.

⁹⁰ D. Waldziński, *Polityka regionalna w Polsce (...)*, s. 202.

Warunki ustrojowe stworzone przez reformę terytorialnej organizacji kraju nie zostały np. dopełnione adekwatnymi rozwiązaniami w sferze finansów publicznych. Regulacje tak oczekiwanej przez wiele środowisk ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, funkcjonują w praktyce w sposób odległy od deklarowanych zamierzeń. Spójność działań resortów, funduszy celowych i agencji rządowych w sferach związanych z rozwojem regionalnym nie poprawiła się wskutek utworzenia odrębnego ministerstwa, w którego obszarze działań znalazła się polityka regionalna w różnych konfiguracjach np. budownictwem. Mimo więc bezspornego postępu w sferze programowania rozwoju regionalnego i wspierania go środkami pomocowymi UE, regionalny aspekt rozwoju Polski z końcem lat dziewięćdziesiątych był nadal wyalienowany z systemu funkcjonowania gospodarki i państwa.⁹¹ Dotyczy to przede wszystkim założeń decentralizacji polityki rozwoju regionalnego.⁹²

1.3.1 Polityka regionalna w Polsce od lat dziewięćdziesiątych XX w.

Reformy decentralizacyjne i reformy dekoncentracyjne z 1999 r. stanowiły kontynuację fundamentalnych reform, które zostały zapoczątkowane w Polsce wraz z przemianami systemowymi z 1989 r. W 1999 r. nastąpiła reforma ustroju terenowej administracji publicznej, wprowadzono struktury powiatowe i samorząd województwa. Doszło do rozdzielenia funkcji wykonawczych rządu i samorządu na poziomie regionalnym. Wojewoda pełni obecnie wyłącznie funkcje reprezentanta rządu w terenie, natomiast zarząd województwa pełni funkcje władzy wykonawczej na poziomie samorządu województwa.

Podstawowe cele tej reformy zostały zdefiniowane następująco:

- zwiększenie sterowalności państwa poprzez decentralizację i dekoncentrację kompetencji ze szczebla centralnego na wojewódzki oraz z wojewódzkiego na powiatowy i gminny (przeniesienie ciężaru działań centrum na kwestie strategiczne i legislacyjne),
- uporządkowanie systemu terytorialnego przez stworzenie nowych kategorii jednostek samorządu terytorialnego: dużych województw samorządowych

⁹¹ A. Pyszkowski, J. Szlachta, J. Szomburg, (red.), Model instytucjonalny polityki rozwoju regionalnego w Polsce, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk - Warszawa, 2000.

⁹² Z. Gilowska, J. Hausner, H. Izdebski, G. Łodkowska-Skoneczna, J. Miller, A. Pyszkowski, W. Sartorius, J. Szlachta, J. Zaleski, P. Żuber, Koncepcja polityki rozwoju regionalnego w perspektywie akcesji Polski do Unii Europejskiej, Fundacja Edukacji Ekonomicznej, Warszawa, 2002, s. 2.

i powiatów,

- zmiany systemu finansów publicznych przez zwiększenie udziału jednostek samorządu terytorialnego w finansach publicznych,
- budowa demokratycznych instytucji społeczeństwa obywatelskiego przez wprowadzenie na wszystkich poziomach reprezentacji społeczności regionalnej i lokalnej, wybranej w wyborach bezpośrednich,
- przystosowanie organizacji terytorialnej kraju i struktur samorządu do rozwiązań Unii Europejskiej⁹³

Zgodnie z ustawą o samorządzie województwa z 5 czerwca 1998 roku to samorząd województwa określa strategię rozwoju województwa, prowadzi własną politykę rozwoju i wykonuje zadania związane z rozwojem regionalnym, w oparciu o samodzielną gospodarkę finansową na podstawie budżetu województwa.

W sferze rozwoju regionalnego zasadnym jest stwierdzenie, że kompetencje terytorialnych podmiotów polityki rozwojowej nie zostały bezpośrednio po wprowadzeniu reform dopełnione materialnymi środkami działania. Samorząd województwa do dnia dzisiejszego pozostaje przy tym najslabiej wyposażonym ogniwem w strukturze finansów publicznych. W tych warunkach samorząd ten, wyposażony formalnie w wyłączne kompetencje w zakresie kształtowania strategii rozwoju województw został zredukowany w praktyce do roli klienta ubiegającego się o centralnie kumulowane i zarządzane środki wsparcia. Opinię tę potwierdza w pełni realizacja ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, w tym praktyczne funkcjonowanie jej podstawowych instrumentów – programu wsparcia i kontraktów wojewódzkich.⁹⁴

W okresie członkostwa Polski w strukturach Unii Europejskiej, polityka rozwoju regionalnego stała się niemal powszechnie uznanym komponentem polityki rozwoju kraju. Jej filarami są lub stają się: reforma terytorialna kraju, pomoc przedakcesyjna i perspektywa członkostwa w Unii Europejskiej oraz reformowany system finansów publicznych. Wspólnym fundamentem, na którym oparta została cała konstrukcja

⁹³ Tamże, s.4.

⁹⁴ Z. Gilowska, *Pożądany mechanizm wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej do wspierania rozwoju regionalnego*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk, Polska Regionów nr 5, 2000.

systemu polityki rozwoju regionalnego jest prawo. Ma ono zapewnić przejrzyste zasady gospodarowania środkami publicznymi, przeznaczonymi na realizację celów rozwoju regionalnego, eksplikowanych w dokumentach programowych centrum (polityka interregionalna) lub województw–regionów (polityka intraregionalna).

Fundament prawny polityki regionalnej tworzą obecnie przede wszystkim:

- ustawa o samorządzie województwa; stanowi ona, że uchwalanie strategii rozwoju oraz wieloletnich programów województwa należy do wyłącznej właściwości sejmiku województwa ⁹⁵

Zadania wynikające z tych strategii i programów samorząd ma wykonywać „w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”, dysponując mieniem wojewódzkim i prowadząc samodzielną gospodarkę finansową na podstawie budżetu ⁹⁶

- ustawa o finansach publicznych ⁹⁷ oraz ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, ⁹⁸ która określa zasady i podstawy gospodarki finansowej „sektora samorządowego”, a w nim – samorządu województwa
- coroczne ustawy budżetowe określające m.in. subwencje ogólne i dotacje celowe na rzecz samorządów województw, a także – środki pomocowe UE objęte memorandum finansowym o randze prawnej umów międzynarodowych
- ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, określająca instytucje wspierające rozwój regionalny i tryb prowadzonych przez nie działań. ⁹⁹

Wszystkie wymienione akty prawne – poza ustawą o zasadach wspierania rozwoju regionalnego – mają szeroki zakres tematyczny, w którym problemy polityki rozwoju regionalnego stanowią ważny, lecz nie jedyny przedmiot regulacji.

⁹⁵ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim, art. 18.

⁹⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim, art. 6.

⁹⁷ Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych.

⁹⁸ Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

⁹⁹ Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego.

Tylko ostatnia z wymienionych odnosi się w całości do interesującej nas tematyki.

Dokonując podsumowania czy też oceny rezultatów, jakie przyniosły działania decentralizacyjne rządu Jerzego Buzka, T. G. Grosse stwierdza, że prawdopodobnie: „największym mankamentem reformy administracyjnej z 1998 roku było niewystarczające wyposażenie nowych województw w środki finansowe. Wprawdzie dokonano decentralizacji ustroju prawnego, ale nie przeprowadzono decentralizacji systemu finansowego, co za tym idzie samorządy wojewódzkie nie mogą prowadzić indywidualnej polityki podatkowej (nie dysponują żadnym podatkowym dochodem własnym). Posiadają udziały w podatkach dochodowych budżetu państwa, co w roku 2002 stanowiło około 15,7 % ich budżetu. Cała reszta, czyli ponad 84 % dochodów pochodzi z subwencji ogólnych i dotacji celowych transferowanych z budżetu państwa. Ilustruje to skalę uzależnienia samorządów województwa od finansowania centralnego”¹⁰⁰. Zdefiniowane w ten sposób finansowanie działań podejmowanych przez samorząd wojewódzki praktycznie ubezwłasnowolnia ten poziom władzy samorządowej. Samorządy wojewódzkie stają się niejako podwładnymi władz centralnych, którzy wykonując określone zadania zyskują środki finansowe na swe funkcjonowanie. Uzyskiwanie subwencji nie opiera się na jasnych i czytelnych zasadach, a charakteryzuje się uznaniowym podejmowaniem rozstrzygnięć w urzędach władz centralnych. Brak własnych dochodów oraz niekorzystne warunki udzielenia wsparcia ze strony władz krajowych utrudniają wdrażanie wieloletnich inwestycji o znaczeniu regionalnym. Niemożność kreowania indywidualnej polityki podatkowej jest czynnikiem ograniczającym możliwości działań na rzecz rozwoju regionalnego, ponieważ przede wszystkim uniemożliwia stosowanie preferencyjnej polityki podatkowej w stosunku do przedsiębiorców czy inwestorów, których działalność w sposób znaczący mogłaby wpływać na rozwój gospodarczy regionu. Sytuacja ta w praktyce znacząco ogranicza możliwości działania samorządu wojewódzkiego, co jest szczególnie uciążliwe w aspekcie prowadzenia polityki regionalnej. Na fakt ten zwraca uwagę również Piotr Dobrowolski: „w procesie reformowania władzy publicznej – o czym świadczyły rządowe projekty ustaw – osiągnięcie najważniejszego celu reformy, którym miało być przekazanie samorządowi terytorialnemu 'istotnej części zadań publicznych' (art. 16 ust. 2 konstytucji) stawało się iluzoryczne, ponieważ nie towarzyszyła temu znacząca decentralizacja

¹⁰⁰ T. G. Grosse, dz. cyt., s. 223 - 224.

Niepowodzenie reformy administracyjnej z 1998 roku w zakresie decentralizacji systemu finansów publicznych jest zdaniem T. G. Grossa wynikiem silnych tendencji centralistycznych i silnych tendencji autonomistycznych w obrębie samego rządu, gdzie poszczególne resorty, branże poprzez swych ministrów nie chciały zgodzić się na oddaniem części kompetencji (łączonych z ogromnymi przywilejami), a co za tym idzie również związanych z nimi środków, samorządom wojewódzkim. Nie udało się również stworzyć spójnej i jasnej polityki regionalnej rządu. Na uwagę zasługuje silny lobbying prowadzony w parlamencie przez poszczególnych ministrów, którzy w obronie interesów własnych resortów, torpedowali koncepcje decentralistyczne rządu¹⁰². Zgodnie z opisaną wyżej reformą administracji publicznej z 1998 roku przy obarczeniu wszystkimi jej ograniczeniami i nieskutecznością decentralizacyjną w zakresie zarówno budżetowym jak i politycznym, 1 stycznia 1999 roku zostało powołane województwo śląskie. Powstało z połączenia wykształconych na podstawie reformy administracyjnej z 1975 roku, województw bielsko-bialskiego, częstochowskiego i katowickiego. Utworzono w ten sposób jednostkę terytorialną, spełniającą ze względów formalnych, a niekoniecznie faktycznych możliwości podejmowania działań, warunki regionu z punktu widzenia regulacji Unii Europejskiej i prowadzonej przez nią polityki regionalnej.

Obecna kondycja społeczno-ekonomiczna tego regionu jak i szczególne problemy społeczno-gospodarcze wynikają w sposób oczywisty z podstaw gospodarki, jaka na górnośląskiej części tego terenu była prowadzona od dziewiętnastego wieku, a na którą składało się głównie górnictwo węgla kamiennego, hutnictwo i inne branże przemysłu ciężkiego. Okres transformacji ustrojowej, modernizacji i urynkowania gospodarki na początku lat dziewięćdziesiątych dotknął przede wszystkim Górny Śląsk. Długoletni proces industrializacji na tym terenie spowodował ogromną w swej skali degradację środowiska naturalnego, wytworzenie chaosu urbanistycznego, jak i niski potencjał kwalifikacyjny zamieszkującej go zbiorowości. Zdecydowanie najtrudniejsze społeczne koszty rewitalizacji w regionie wynikały z załamania się i degradacji przemysłu ciężkiego. Upadek przedsiębiorstw górniczych

¹⁰¹ P. Dobrowolski. *Między centralizmem a samorządnością*. [W]: Dobrowolski P. *Władza lokalna a problemy rozwoju samorządności i decentralizacji w Polsce*. Katowice 2000, s. 32.

¹⁰² Tamże, s. 33.

i hutniczych ciągnął za sobą negatywne skutki dla przedsiębiorstw ściśle z nimi powiązanych, świadczących usługi dla górnictwa czy hutnictwa, a także całego otoczenia tych przedsiębiorstw.¹⁰³

Próby restrukturyzacji sektora górniczego w Polsce na początku lat dziewięćdziesiątych przebiegały w atmosferze gwałtownych napięć, gdyż kolejne programy zakładające dostosowanie tego sektora do wymogów rynkowych, wywoływały protesty górniczych związków zawodowych. W wyniku gwałtownych protestów górniczych i podpisanego w efekcie porozumienia, Rada Ministrów przyjęła program restrukturyzacji przemysłu wydobywczego na podstawie którego opracowany miał zostać zbiorowy układ pracy dla pracowników górnictwa, przewidujący osłony socjalne dla górników pracujących po ziemią tracących zatrudnienie w wyniku likwidacji kopalń.

Pogarszająca się sytuacja ekonomiczna w województwie prowadząca do upadku poszczególnych spółek, spowodowała potrzebę podjęcia szeroko zakrojonych działań wspierających opartych o szerokie porozumienie partnerów publicznych szczebla rządowego i samorządowego, społecznych, organizacji gospodarczych i związków zawodowych. Podjęto prace nad *Kontraktem Regionalnym dla Województwa Katowickiego*. Dokument ten zdaniem Marka Barańskiego „stanowi umowę publicznoprawną, obejmującą wszystkie najważniejsze rodzaje podmiotów gospodarczych na obszarze całego województwa oraz wszystkie strony zainteresowane restrukturyzacją gospodarki na poziomie regionu, a więc przedsiębiorstwa, samorząd lokalny, związki zawodowe, samorząd gospodarczy, przedstawiciele administracji rządowej stopnia wojewódzkiego, ugrupowania politycznej środowiska naukowe, kulturalne i opiniotwórcze.”¹⁰⁴ Kontrakt został zawarty 5 października 1995 roku między stroną rządową, której reprezentantem był ówczesny wojewoda katowicki E. Ciszak a stroną społeczną, której reprezentantem był przewodniczący Regionalnego Komitetu

¹⁰³ K. Faliszek. K. Łęcki. K. Wódz. *Górnicy. Zbiorowości górnicze u progu zmian*. Katowice 2001, s. 32-33.

¹⁰⁴ M. Barański. *Organy narzędzia i mechanizmy zarządzania Kontraktem regionalnym ... w świetle dokumentów i opinii liderów*. [W]: *Kontrakt regionalny dla województwa katowickiego. Dorobek i opinie*. M. Barański. Red., s.4.

Porozumiewawczego i Sejmiku Samorządowego Województwa Katowickiego J. Frąckowiak. W założeniach tego aktu, znajdował się postulat, aby stanowił on podstawę organizacji ekonomiczno-społecznej województwa na kolejne 20 lat. Kontrakt regionalny dla województwa katowickiego w założeniu miał łagodzić niekorzystne efekty procesu restrukturyzacji gospodarczej regionu oraz wpływać na jego gospodarcze ożywienie. Głównym celem tego dokumentu było tworzenie warunków do poprawy jakości życia mieszkańców przez harmonijny rozwój regionu. Fundamentem, na którym oparto Kontrakt Regionalny jest stałe zwiększanie uprawnień i kompetencji społeczności lokalnych.

Kolejnym etapem podejmowanych działań mających na celu opracowanie długoletniego programu rozwoju regionalnego Górnego Śląska było opracowanie raportu *Strategiczne założenia polityki rozwoju województwa katowickiego* jako wynik Forum z 1996 roku. W raporcie tym opracowano podstawowe obszary działań polityki rozwoju regionalnego, do których zaliczono: jakość życia i środowiska, kapitał ludzki i usługi społeczne, innowacyjność i dywersyfikację gospodarki, infrastrukturę energetyczną, transportową i telekomunikacyjną. Zwrócono również uwagę, że skuteczność realizacji programu transformacji gospodarczej w regionie może się powieść jedynie w sytuacji uzyskania przez Górny Śląsk statusu województwa samorządowego.¹⁰⁵ W kolejnym roku powstał *Program restrukturyzacji i rozwoju gospodarki województwa katowickiego 1998-2002*. Dokument ten korespondował z zapisami Kontraktu regionalnego i był zgodny ze standardami polityki rozwoju regionalnego Unii Europejskiej. Za cel strategiczny przyjęto działanie na rzecz poprawy warunków gospodarczych województwa poprzez: dywersyfikację gospodarczą, dynamiczny wzrost miejsc pracy w regionie i stworzenie warunków do osiągnięcia rozwoju społeczno-gospodarczego w regionie na poziomie porównywalnym do rozwoju regionów Unii Europejskiej. W 1997 roku powstała następna *Strategia Zintegrowanego Rozwoju Województwa Katowickiego 1998-2002*, zakładająca wizję zrównoważonego rozwoju zarówno w dziedzinie gospodarczej i społecznej, będąca programem przygotowawczym regionu do integracji z Unią. Strategia przedstawiła trzy współistniejące poziomy priorytetowych działań: działania związane z edukacją, infrastrukturą transportową i telekomunikacyjną wraz z ochroną środowiska;

¹⁰⁵ M. Mitrega. *Restrukturyzacja umiejscowiona. Socjalne i regionalne aspekty przemian w górnictwie węgla kamiennego*. Katowice 2001, s. 93.

rozwój i wzrost konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw oraz poprawę warunków życia mieszkańców regionu jak i wzmocnienie pozycji województwa katowickiego w relacjach wewnętrznych z innymi regionami polski, a w późniejszym okresie wśród regionów Wspólnoty.¹⁰⁶

Reforma terytorialnej, w wyniku której powstało województwo śląskie, pozwoliła władzom samorządowym poszczególnych województw na kreowanie polityki regionalnej. Podstawowym instrumentem realizacji tej polityki jest strategia rozwoju regionalnego. 25 września 2000 roku przyjęto uchwałą nr I/24/1/2000 Sejmiku Województwa Śląskiego, *Strategię Rozwoju Województwa Śląskiego 2000-2015*.

W Strategii za cele generalne rozwoju województwa uznano wzrost potencjału ludnościowego, kulturalnego, ekonomicznego oraz konkurencyjności regionu w skali krajowej i międzynarodowej, rozwój cywilizacyjny regionu, tworzenie nowych miejsc pracy oraz poprawa jakości życia mieszkańców.

Aby cele te mogły zostać osiągnięte opracowano sześć priorytetów rozwoju województwa, wśród których zaproponowano wzrost wykształcenia mieszkańców oraz rozwój ich zdolności adaptacyjnej do zmian społecznych i gospodarczych. Umacnianie solidarności i więzi międzyludzkich, poprawa stanu zdrowia oraz bezpieczeństwa socjalnego i publicznego mieszkańców. Rozwijanie współpracy międzyregionalnej w pasie Polski południowej i w skali międzynarodowej, rozbudowę oraz unowocześnienie systemu transportowego i komunikacyjnego. Wzrost innowacyjności i konkurencyjności gospodarki, w tym małych i średnich przedsiębiorstw i poprawa jakości środowiska przyrodniczego i kulturowego, w tym zwiększenie atrakcyjności terenu.¹⁰⁷ Strategia, będąc dokumentem programowym dla całego Wwojewództwa śląskiego, powstałego z terytorium trzech uprzednio samodzielnych jednostek administracyjnych, zawiera w rozdziale trzecim podział jego terytorium na cztery obszary (zwane subregionami, odpowiednimi dla podziału NUTS II) prowadzenia przez samorząd wojewódzki polityki regionalnej. Należą do nich: subregion północny z Częstochową, centralny, czy też środkowy

¹⁰⁶ M. Kolczyński. *Restrukturyzacja gospodarki w strategii rozwoju województwa katowickiego*. [W]: M. Barański [red]. *Kontrakt regionalny dla województwa katowickiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice, 1999, s. 72-78.

¹⁰⁷ Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego 2000 - 2015, Katowice 2000, s. 86 - 87.

obejmujący GOP, południowy z Bielskiem-Białą oraz zachodni z Rybnikiem. Wyodrębnienie to wynika z jednej strony z odmiennych podstaw gospodarki tych subregionów, uwarunkowań historycznych, problemów społecznych, jak również z różnorodnych celów rozwojowych, jakie przed nimi stoją i jakie dla nich zaprojektowano. Uszczegółowienie zasad i norm współpracy Rządu oraz samorządów województw i innych podmiotów przy prowadzeniu i realizacji polityki rozwoju nastąpiło w ustawie z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, zgodnie z którą preeliminowanie wysokości i kierunków wydatkowania środków z budżetu państwa, w tym środków zagranicznych, na realizację polityki rozwoju regionalnego w poszczególnych województwach wymaga corocznego zawierania negocjowanych przez rząd i samorządy wojewódzkie kontraktów wojewódzkich.¹⁰⁸

Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego stanowi z jednej strony podstawę negocjowanych corocznie kontraktów wojewódzkich z drugiej zaś była podstawą dla przygotowania pozostałych niezbędnych dokumentów programowych dotyczących polityki rozwoju regionalnego województwa śląskiego. Program Rozwoju Regionalnego Województwa Śląskiego na lata 2001-2002 określa rolę, zadania oraz finansowanie działań i projektów związanych z rozwojem regionu. Program operacyjny stanowi podstawę Kontraktu Wojewódzkiego. 8 lipca 2002 uchwałą Sejmiku Województwa Śląskiego dokonano zmiany okresu realizacji programu do roku 2003. Ze Strategią Rozwoju Województwa Śląskiego na lata 2000-2015 koresponduje również przyjęty w grudniu 2003 roku przez Zarząd Województwa Śląskiego *Program łagodzenia w regionie śląskim skutków restrukturyzacji zatrudnienia w górnictwie węgla kamiennego*. Celem nadrzędnym jaki projektodawcy zapisali było „podniesienie konkurencyjności regionu dzięki restrukturyzacji gospodarki, zwiększenie jego atrakcyjności inwestycyjnej oraz rozwój zdolności adaptacyjnych mieszkańców na regionalnym rynku pracy. Poszczególne priorytety tego dokumentu korespondują nie tylko z założeniami Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego, ale także z priorytetami takich dokumentów programowych jak: Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego czy priorytety Sektorowych Programów Operacyjnych.

¹⁰⁸ Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2001-2006, Warszawa 2000, s. 4.

I.3.2 Kryteria podziału środków na wspieranie rozwoju regionalnego

Problematyka rozdysponowywania między województwa środków publicznych przeznaczonych na rozwój regionalny w latach dziewięćdziesiątych nie była regulowana żadnymi szczególnymi aktami prawnymi. Związane to było z sytuacją, kiedy – jak stwierdzono w ramach prac Zespołu Zadaniowego do Spraw Rozwoju Regionalnego w Polsce – „cele polityki regionalnej państwa oraz narzędzia ich realizacji były traktowane marginalnie. Realna działalność władz publicznych w wymiarze regionalnym miała charakter głównie doraźny i nieskoordynowany”. Niemniej problem kryteriów i identyfikacji województw, których rozwój winien być wspierany ze szczebla centralnego był przedmiotem zainteresowania stosownych instytucji w kraju od początku lat dziewięćdziesiątych. W pierwszych latach dziewięćdziesiątych w Centralnym Urzędzie Planowania wyróżniono tzw. obszary problemowe, z punktu widzenia zagrożenia bezrobociem, które posłużyły potem do zakwalifikowania województw do programu pomocowego PHARE-STRUDER. Wyróżnienie to oparto na wieloczynnikowej analizie, która objęła:

- zróżnicowania przestrzenne na rynkach pracy, w zakresie stopy bezrobocia, poziomu i tempa wzrostu zwolnień grupowych w przekroju województw,
- zróżnicowania w przyroście ludności w wieku produkcyjnym,
- cechy struktur społeczno-gospodarczych poszczególnych regionów (sektorowe struktury zatrudnienia),
- problem koncentracji przestrzennej produkcji monokulturowej,
- rozkład czynników koniunkturalnych w przemyśle,
- przebieg procesów prywatyzacji,
- skalę bezrobocia ukrytego w przemyśle ¹⁰⁹.

W prowadzonych np. w 1994 roku w CUP pracach nad wytypowaniem kolejnych województw, ewentualnych beneficjentów pomocy zagranicznej, punktem wyjścia była lista 25 województw, których preferencyjne traktowanie przewidywano w Programie

¹⁰⁹ G. Łodkowska-Skoneczna, Kryteria podziału środków wsparcia dla województw, Krajowy System Przygotowań do Funduszy Strukturalnych, Fundacja Edukacji Ekonomicznej, Warszawa, 2001, s. 6 - 9.

W sprawie kryteriów wyboru wspieranych województw w czerwcu 1996 roku w ramach prac nad Kwestionariuszem Komisji Europejskiej dla Polski AVIS (Informacje żądane dla przygotowania opinii o wniosku o członkostwo Polski w Unii Europejskiej) stwierdzono, iż: „Kwalifikacja regionów kraju do zastosowania środków strukturalnych nie jest w Polsce regulowana żadnymi aktami prawnymi. Nie ma też przyjętej oficjalnie metodyki postępowania w tym zakresie. Wyznaczanie województw obejmowanych pomocą ze szczebla centralnego, a także za środków zagranicznych odbywało się do powstania Narodowego Planu Rozwoju, w oparciu o średniookresowe programy rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, dokumenty programowe Rządu w zakresie polityki regionalnej oraz, przygotowywane od 3 lat, Raporty o polityce regionalnej. Uwzględniają one wyniki analiz zróżnicowań regionalnych w zakresie osiągniętego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego oraz podstawowych problemów rozwojowych, analiz prowadzonych przez różne środowiska naukowe, a także administrację państwową. Podejmowane były (i są) próby adaptacji do polskich warunków – kryteriów i metod kwalifikacji regionów obejmowanych pomocą ze środków strukturalnych, stosowanych w Unii Europejskiej.

W 1996 roku zostały przyjęte przez Podkomitet Polityki Regionalnej i Rozwoju Obszarów Wiejskich Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów kryteria wyboru województw do programu PHARE-STRUDER. Przewidywały one rozszerzenie listy „wspieranych” województw o następne, wybrane na podstawie kryteriów:

- ilościowych: stopa bezrobocia, udział pracujących w liczbie pracujących ogółem, udział pracujących w przemyśle w liczbie pracujących ogółem, stosunek liczby bezrobotnych do liczby pracujących poza rolnictwem,
- jakościowych: instytucjonalne przygotowanie województwa do wchłonięcia pomocy, w tym istnienie i doświadczenia agencji rozwoju regionalnego, stan zaawansowania prac nad strategicznym programem rozwoju regionalnego, programami restrukturyzacyjnymi dla województwa itp. oraz określały dwie ścieżki procedury wyboru. Warto tu zaznaczyć, że była to pierwsza metodyka, zatwierdzona przez gremium rządowe – jednakże ostateczny wybór nowych województw zakwalifikowanych do PHARE-RAPID został

¹¹⁰ Tamże, s.11.

dokonany wówczas niezależnie od wymienionych kryteriów.

Z budżetu państwa w latach dziewięćdziesiątych przeznaczano na wspieranie rozwoju regionalnego ograniczone środki, głównie w postaci rezerw celowych. Od 1995 roku w kolejnych ustawach budżetowych określano m.in. rezerwę na dotacje do regionalnych programów restrukturyzacyjnych – zasady jej wykorzystania regulowane były rozporządzeniami Rady Ministrów. Rozporządzenia ustalały zarówno beneficjentów, jak i wysokość przyznawanych poszczególnym województwom środków. Od początku przyjęto, że środki tej rezerwy winny wspierać regiony objęte unijnym programem PHARE-STRUDER. Kryteria podziału tej rezerwy nigdy nie zostały sformalizowane. Jak stwierdzono w pracach Zespołu Zadaniowego do Spraw Rozwoju Regionalnego w Polsce „praktycznie podział ten powstawał w trybie uzgodnień międzyresortowych między Ministerstwem Finansów, Ministerstwem Pracy i Polityki Socjalnej oraz Centralnym Urzędem Planowania” - od 1997 roku CUP został w tym uzgadnianiu zastąpiony Ministerstwem Gospodarki.

W Rozporządzeniach Rady Ministrów w sprawie warunków wspierania środkami budżetu państwa w 1998r. regionalnych i w 1999r. lokalnych programów restrukturyzacyjnych przyjęto, że wszystkie województwa zakwalifikowane do skorzystania z tej rezerwy otrzymują odpowiednio 7500 i 10 450 tysięcy złotych.

I.4. Zadania własne samorządu wojewódzkiego w zakresie polityki regionalnej.

Rok dwutysięczny przyniósł w tym względzie jakościową zmianę. W przyjętej przez Sejm RP 12 maja 2000 roku ustawie o zasadach wspierania rozwoju regionalnego po raz pierwszy podjęto próbę regulacji tego problemu poprzez wprowadzenie bardziej czytelnych zasad finansowania polityki regionalnej w Polsce. Ustawa precyzuje, że wsparcie finansowe rozwoju regionalnego ze środków budżetu państwa może być przeznaczane na zadania ujęte w kontraktach wojewódzkich oraz zadania realizowane wyłącznie w ramach programów szczególnych, jak: interwencyjnych w przypadku klęsk żywiołowych czy pilotażowych testujących nowe rozwiązania w sferze rozwoju regionalnego. Zgodnie z ustawą, kierunki i priorytety wspierania rozwoju regionalnego oraz ogólne zasady wyodrębniania obszarów wsparcia zawiera narodowa strategia rozwoju regionalnego,

zaś szczegółowe cele wspierania rozwoju regionalnego oraz zobiektywizowane kryteria wyodrębniania obszarów wsparcia zawiera program wsparcia (art. 3, ust. 5 i 6). Wymieniona ustawa zobowiązuje też do stosowania zobiektywizowanych kryteriów podziału środków przeznaczonych na wspieranie rozwoju regionalnego – w art. 5 ust. 4 stwierdza się, że „dostęp samorządu terytorialnego do środków wsparcia finansowego (...) opiera się na zobiektywizowanych kryteriach. Kryteria te powinny wynikać z danych i wskaźników statystycznych mających charakter powszechnie dostępnych wyników informacji statystycznych”. Ustawa konkretyzuje jakie dokumenty ze sfery rozwoju regionalnego mają przedstawiać niezbędne w omawianej dziedzinie ustalenia. I tak:

- narodowa strategia rozwoju regionalnego, uchwalana przez Radę Ministrów na co najmniej sześć kolejnych lat budżetowych, określa m.in. zasady i kryteria wsparcia finansowego programów wojewódzkich ze środków budżetu państwa (art. 11 ust.2),
- program wsparcia przyjmowany przez Radę Ministrów jako Rozporządzenie, określa m.in. „zobiektywizowane kryteria wyodrębniania obszarów wsparcia, w których realizowany będzie program wsparcia w układzie określonym przez cele programu oraz w układzie wojewódzkim”, a także „kryteria, których spełnienie upoważnia samorządy województw do uzyskania wsparcia dla rozwoju regionalnego”.

Zgodnie z zapisem ustawowym problem kryteriów podziału między województwa środków przeznaczonych w budżecie państwa na wspieranie rozwoju regionalnego w najbliższych latach określa Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2001- 2006 i Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie Programu wsparcia na lata 2001 - 2002 przyjęte przez Rząd 28 grudnia 2000 roku, znowelizowane 7 maja 2001 roku.

W NSRR 2001-2006 ¹¹¹ tematyce tej poświęcono czwarty rozdział dokumentu – przedstawiono w nim kluczowe dla sprawy uregulowania, formułując ogólne zasady i kryteria wyodrębniania obszarów wsparcia, w rozbiciu na okres przedakcesyjny i okres członkostwa w UE. Wychodząc z założenia, że „polityka rozwoju regionalnego

¹¹¹ Na podstawie art. 11 ust. 7 ustawy z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (Dz. U. nr 48, poz. 550, nr 95, poz. 1041 i nr 109, poz. 1158

państwa polega głównie na wspieraniu określonych w wyniku negocjacji zadań wpisanych do kontraktu wojewódzkiego i wynikających z programów wojewódzkich przygotowywanych przez władze samorządowe ustawowo zobowiązane do prowadzenia polityki rozwoju” przyjęto, iż:

- wielkość środków oraz kierunki wsparcia będą w pierwszym rzędzie odnoszone do województw,
- w odniesieniu do niektórych kategorii pomocy i problemów strukturalnych naliczanie środków finansowych będzie mogło jednak odbywać się na poziomie powiatów lub grup powiatów,

oraz że:

- program wsparcia ma zawierać szczegółowe cele wspierania rozwoju regionalnego oraz zobiektywizowane kryteria wyodrębniania obszarów wsparcia,
- program wsparcia określi sumę alokacji na województwo, pozostawiając dystrybucję środków na poziomie subregionalnym decyzjom samorządów wojewódzkich.¹¹²

W narodowej strategii przyjęto trzy zasadnicze typy interwencji w ramach popierania przez państwo rozwoju regionalnego, określając ich zakres regionalny oraz ewentualnie kryteria stosowania preferencji.

Zgodnie z regulacjami ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego oraz wskazaniemi sformułowanymi w Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2001-2006, a także w oparciu o określone w Narodowej strategii kryteria¹¹³, w Programie wsparcia na lata 2001 - 2002 skonkretyzowano podział środków publicznych przeznaczonych na wspieranie działań wynikających z programów wojewódzkich, zarówno w układzie priorytetów jak i województw.

Zgodnie z założeniami Narodowej strategii przyjęto, że wsparciem polityki regionalnej państwa objęty zostanie cały obszar kraju, czyli że wspierać się będzie zarówno „najstańsze”, jak i „najsilniejsze” województwa.

Wyznaczono ponadto dwa typy obszarów wsparcia (art. 6 ust. 3 i 4):

- obszary wymagające aktywizacji i zagrożone marginalizacją, które będą mogły

¹¹² Sprawozdanie z inauguracyjnego posiedzenia Międzyresortowego Zespołu do przygotowywania Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego w dniu 25 sierpnia 2004 r., s. 30 - 38.

¹¹³ T.G. Grosse *Zapisy Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2001-2006 w prowadzeniu polityki regionalnej państwa*, Ekspertyza MgiPS, ISP 2007, s. 4.

otrzymywać zwiększone środki na działania związane z przewyższaniem problemów niedorozwoju czy problemów strukturalnych. Za kryteria wyodrębniania tych obszarów przyjęto wystąpienie przynajmniej jednego z poniższych zjawisk:

- poziom PKB na mieszkańca w województwie niższy od 80% średniego PKB na mieszkańca w kraju (dotyczy to 5 województw: warmińsko-mazurskiego, podlaskiego, lubelskiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego),
- wysokość stopy bezrobocia w powiatach przekraczająca w każdym z ostatnich trzech lat 150% średniej krajowej stopy bezrobocia.

Na liście obszarów wsparcia tego typu stanowiącej załącznik do omawianego rozporządzenia RM, znalazło się pięć wymienionych powyżej województw oraz 51 powiatów z dziewięciu innych województw:

- obszary przygraniczne, które będą mogły otrzymać dodatkowe środki na rozwijanie współpracy przygranicznej. Kryterium zaliczenia do tych obszarów stanowiło przyleganie jednostek statystycznych zasadniczo na poziomie podregionów do granicy lądowej lub morskiej kraju. Na liście tego typu obszarów wsparcia znalazły się cztery całe województwa, osiem podregionów w innych siedmiu województwach i jeden powiat w woj. mazowieckim.

W efekcie udziały poszczególnych województw w ogólnej puli środków przeznaczonych na wspieranie działań wynikających z programów wojewódzkich ukształtowały się na poniższym poziomie (art. 8 ust. 6):

Tab.1.2. Procentowy udział województw w funduszach rozwoju regionalnego

Województwo	Udział w %
Dolnośląskie	7,72
Kujawsko-Pomorskie	5,68
Lubelskie	7,30
Lubuskie	2,79
Łódzkie	5,69
Małopolskie	6,67
Mazowieckie	11,26
Opolskie	2,71
Podkarpackie	7,04
Podlaskie	3,99
Pomorskie	5,84
Śląskie	10,19
Świętokrzyskie	4,62
Warmińsko-Mazurskie	6,49
Wielkopolskie	7,05
Zachodnio-pomorskie	4,96
Polska	100,00

Źródło: J.Woźniak (red.), Polskie regiony a fundusze Unii Europejskiej, Pro Animativa, Kraków 2001, s. 12-14.

Przyjęta w Programie wsparcia alokacja środków publicznych przeznaczonych na wspieranie rozwoju regionalnego dotyczy nie tylko środków krajowych z budżetu państwa.¹¹⁴

Uzyskane w jej wyniku zróżnicowanie pomocy ze środków przeznaczonych na działania wynikające z programów wojewódzkich na jednego mieszkańca kształtuje się w następujący sposób:¹¹⁵

¹¹⁴ J.Woźniak (red.), Polskie regiony a fundusze Unii Europejskiej, Pro Animativa, Kraków 2001, s. 12-14.

¹¹⁵ G. Łodkowska-Skoneczna, Kryteria podziału środków wsparcia dla województw, Krajowy System Przygotowań do Funduszy Strukturalnych, Fundacja Edukacji Ekonomicznej, Warszawa, 2001, s. 6-9.

Tab.1.3. Przyznana pomoc unijna w przeliczeniu na mieszkańca

Województwo Wskaźnik pomocy na 1 mieszkańca

Dolnośląskie	1,25
Kujawsko-Pomorskie	1,30
Lubelskie	1,57
Lubuskie	1,31
Łódzkie	1,03
Małopolskie	1,00
Mazowieckie	1,07
Opolskie	1,20
Podkarpackie	1,60
Podlaskie	1,57
Pomorskie	1,29
Śląskie	1,01
Świętokrzyskie	1,69
Warmińsko-Mazurskie	2,14
Wielkopolskie	1,01
Zachodnio-pomorskie	1,39

źródło: Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2001-2006, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Budownictwa, Warszawa, 2000, s. 59.

Jak zapisano w Uzasadnieniu do projektu rozporządzenia „zastosowany sposób podziału środków pomiędzy województwa powoduje zróżnicowanie pomocy państwa dla realizacji programów wojewódzkich w stosunku 1:2,14 tj. na poziomie zróżnicowania pomocy np. udzielanej w ramach kontraktów we Francji”. Do województw, które korzystają z największego wsparcia państwa w przeliczeniu na jednego mieszkańca należą : warmińsko-mazurskie, świętokrzyskie, podkarpackie, lubelskie i podlaskie, czyli obszary o koncentracji największych problemów strukturalnych związanych ze strukturą społeczno-gospodarczą i wyposażeniem infrastrukturalnym.¹¹⁶

¹¹⁶ Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2001-2006, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Budownictwa, Warszawa, 2000, s. 57 - 67.

W raporcie końcowym Zespołu Zadaniowego do Spraw Rozwoju Regionalnego w Polsce przyjęto na przykład, że „nadrzędnym celem polityki rozwoju regionalnego powinno być efektywne wykorzystanie zróżnicowanych przestrzennie zasobów i predyspozycji dla utrwalenia wysokiego tempa wzrostu gospodarczego oraz poprawy konkurencyjności polskich towarów i usług, a także polskiej przestrzeni jako miejsca inwestowania kapitału, także zagranicznego. Realizację wyrównawczych aspektów polityki regionalnej postrzega się więc nie w formie redystrybucji dochodów, orientowanej na wyrównywanie poziomu konsumpcji, lecz przede wszystkim przez pryzmat tworzenia warunków do podejmowania efektywnych inwestycji, prowadzących w dłuższym okresie do poprawy konkurencyjności polskich regionów w skali europejskiej i globalnej”.¹¹⁷

Faktyczna struktura regionalna środków wsparcia w latach 2000-2002 w porównaniu ze strukturą modelową, zapisaną w art. 8 ust. 6 rozporządzenia, ukształtowała się następująco.¹¹⁸

¹¹⁷ Tamże, s. 82.

¹¹⁸ Diagnoza stanu monitoringu programów finansowanych ze środków Unii Europejskiej w Polsce Ministerstwo Finansów, Warszawa, 2001, s.11.

Tab.1.4. Rzeczywista struktura regionalna środków wsparcia w latach 2000-2002

Województwo	Udział województwa w %		Pomoc na 1 mieszkańca	
	modelowy	rzeczywisty	modelowa	rzeczywista
Dolnośląskie	7,72	6,91	1,25	1,59
Kujawsko-Pomorskie	5,68	5,65	1,30	1,84
Lubelskie	7,30	7,52	1,57	2,30
Lubuskie	2,79	4,09	1,31	2,74
Łódzkie	5,69	5,00	1,03	1,29
Małopolskie	6,67	5,77	1,00	1,23
Mazowieckie	11,26	12,03	1,07	1,62
Opolskie	2,71	2,08	1,20	1,31
Podkarpackie	7,04	7,22	1,60	2,33
Podlaskie	3,99	4,50	1,57	2,52
Pomorskie	5,84	5,48	1,29	1,71
Śląskie	10,19	11,89	1,01	1,67
Świętokrzyskie	4,62	6,40	1,69	3,31
Warmińsko-Mazurskie	6,49	5,34	2,14	2,50
Wielkopolskie	7,05	4,91	1,01	1,00
Zachodnio-pomorskie	4,96	5,19	1,38	2,05

Źródło: Diagnoza stanu monitoringu programów finansowanych ze środków Unii Europejskiej w Polsce, Ministerstwo Finansów, Warszawa, 2001, s.11.

Większy udział od założonego, modelowego, charakteryzuje woj. : śląskie, świętokrzyskie, lubuskie i mazowieckie – województwa o dużym udziale środków PHARE, bądź w których realizowane są duże inwestycje wieloletnie. Zróżnicowanie województw w przeliczeniu środków wsparcia na jednego mieszkańca w rzeczywistości jest znacznie wyższe od założonego modelowego: zamiast 1: 2,14 osiąga poziom 1:3,31.

W związku z wejściem Polski w struktury Unii Europejskiej w 2004 roku, Rząd RP przyjął niezbędny dokument programujący pn. Narodowy Plan Rozwoju. Narodowy Plan Rozwoju jest kompleksowym dokumentem określającym strategię społeczno-gospodarczą Polski w pierwszych latach członkostwa w Unii Europejskiej. Dokument został przygotowany na podstawie wytycznych zawartych w Rozporządzeniu Rady Nr 1260 z 21 czerwca 1999 r. (1260/99/WE) wprowadzającym

Narodowy Plan Rozwoju przedstawił sytuację społeczno-ekonomiczną Polski i jej regionów u progu przystąpienia naszego kraju do UE, formułując cele, zawarł opis strategii zmierzającej do osiągnięcia spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej z krajami i regionami Wspólnoty, oszacował spodziewane efekty planowanych interwencji i wpływ na przebieg procesów rozwojowych, wskazywał kierunki i wielkość planowanego zaangażowania środków funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i środków krajowych oraz określa sposób koordynacji i wdrażania pomocy strukturalnej w okresie realizacji NPR.

Przygotowanie kolejnej redakcji Narodowego Planu Rozwoju poprzedził szeroki proces konsultacji społecznych na poziomie krajowym i regionalnym z udziałem samorządów, partnerów społecznych i gospodarczych, w tym organizacji pozarządowych, stowarzyszeń i ugrupowań przedsiębiorców, instytucji otoczenia biznesowego, środowisk profesjonalno-akademickich. Projekt dokumentu był również przedmiotem dyskusji komisji sejmowych i senackich RP. W toku prac wykonano ocenę oddziaływania na środowisko oraz ocenę przed realizacją programu (*ewaluacja ex-ante*), w tym ocenę efektów makroekonomicznych jego realizacji.

Narodowe Plany Rozwoju 2004-2006 oraz 2007-2013 posłużyły jako punkt odniesienia dla działań o charakterze rozwojowym podejmowanych wyłącznie z zasobów środków krajowych, jak również jako baza przygotowania Podstaw Wsparcia Wspólnoty (*Community Support Framework*) dla Polski czyli dokumentu określającego kierunki i wysokości wsparcia ze strony funduszy strukturalnych na realizację zamierzeń rozwojowych. Narodowy Plan Rozwoju pozwala określić wysokość interwencji z Funduszu Spójności i Inicjatyw Wspólnotowych: EQUAL i INTERREG.

Ze względu na krótki okres programowania, lata 2004-2006, zaproponowany system wdrażania, w szczególności w zakresie działań przewidzianych do realizacji w ramach programu rozwoju regionalnego ma charakter przejściowy.

¹¹⁹ Wstęp, NARODOWY PLAN ROZWOJU 2004-2006, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 14 stycznia 2003 r., s. 2.

Zdobyte doświadczenia przez wszystkie podmioty uczestniczące w realizacji polityki spójności społeczno-gospodarczej pozwoliły na poszerzenie po roku 2006 zakresu proponowanych do współfinansowania ze strony instrumentów strukturalnych UE działań oraz zwiększenia stopnia decentralizacji zarządzania programami, w szczególności poprzez realizację przygotowywanych przez samorządy województw 16 odrębnych programów rozwoju regionalnego.

1.5. Programowanie rozwoju regionalnego – strategię województw

Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR) był (w aktualnym okresie programowym funkcjonując pod nazwą Regionalny Program Operacyjny np. Województwa Śląskiego) jednym z sześciu programów operacyjnych, które posłużyły do realizacji Narodowego Planu Rozwoju/Podstaw Wsparcia Wspólnoty na lata 2004-2006 (NPR/CSF). Program ten rozwijał cele NPR, określając priorytety, kierunki i wysokość środków przeznaczonych na realizację polityki regionalnej państwa, które były uruchamiane z udziałem funduszy strukturalnych w pierwszym okresie członkostwa Polski w Unii Europejskiej. (dokument został przygotowany zgodnie z wytycznymi zawartymi w artyku 18 Rozporządzenia Rady UE nr 1260 z dnia 21 czerwca 1999 r., wprowadzającego ogólne przepisy funduszy strukturalnych).

Przedstawione w programie wybory strategiczne musiały zostać uzgodnione z kierunkami określonymi w Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2001-2006 (NSRR) ¹²⁰, natomiast zasady wdrażania programu opierały się na regulacjach funduszy strukturalnych UE oraz na krajowych regulacjach dotyczących finansów publicznych, pomocy publicznej i podziału odpowiedzialności w prowadzeniu i realizacji polityki regionalnej pomiędzy rządem a samorządami terytorialnymi.

W oparciu o analizę cech społeczno-gospodarczych województw w Polsce, w kontekście polityki spójności społeczno-ekonomicznej całej Wspólnoty, sformułowane zostały cele i strategię zmierzające do ich osiągnięcia. ZPORR określał również spodziewane efekty realizacji programu w przebiegu procesów rozwojowych, kierunki i wielkość planowanego zaangażowania środków funduszy strukturalnych oraz sposób koordynacji i wdrażania pomocy strukturalnej w całym okresie realizacji programu. Realizowane w ramach programu kierunki interwencji i działania wynikały z kierunków i wstępnej oceny efektywności interwencji o charakterze regionalnym, podejmowanej w latach 2000-2003 w ramach realizacji Wstępnego Narodowego Planu Rozwoju (WNPR), w szczególności - programu rozwoju regionalnego Phare Spójność Społeczna i Gospodarcza (Phare SSG)

¹²⁰ Uchwała nr 105 z dnia 28 grudnia 2000 r. w sprawie przyjęcia przez Radę Ministrów NSRR 2001 2006 – Monitor Polski nr 43/2000 poz. 851.

i programu współpracy przygranicznej Phare-Crossborder, a także kontraktów wojewódzkich realizowanych od 2001 r. na podstawie Ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego.

ZPORR został przygotowany przez Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej (MGPiPS) we współpracy z samorządami wszystkich województw. Proponowane cele, priorytety i działania obejmują terytorium całego kraju, jednakże wielkość środków finansowych przeznaczona na ich realizację została zróżnicowana przestrzennie i zależała od sytuacji i struktury społeczno-gospodarczej województw oraz realizowanej strategii rozwoju. ZPORR był zarządzany na poziomie krajowym przez MGPiPS, jednocześnie większość zadań realizacyjnych powierzono podmiotom regionalnym tj. urzędom marszałkowskim w zakresie identyfikacji projektów oraz urzędom wojewódzkim w zakresie kontroli, monitorowania, weryfikacji i potwierdzania płatności. Rozwiązanie takie musiało mieć charakter przejściowy, tzn. po nabyciu przez wszystkie podmioty doświadczeń i sprawności administracyjnej w realizacji działań współfinansowanych z funduszy strukturalnych w pierwszym okresie członkostwa Polski w UE, począwszy od 2007 r. nastąpiło przeniesienie odpowiedzialności za przygotowanie i realizację regionalnych programów rozwojowych na poziom samorządów wojewódzkich.

Podsumowując polskie działania zmierzające do wprowadzenia zasad polityki regionalnej zauważamy, iż Rząd przystąpił do reformy programowania rozwoju regionalnego pod silną presją czasu. Zapewne chodziło również o przyspieszone uzyskanie doświadczeń w programowaniu i finansowaniu, co przygotowałoby władze regionalne do absorpcji środków strukturalnych. Schematy ubiegania się o wsparcie w ramach unijnej polityki rozwoju regionalnego są skomplikowane i rozbudowane, także siłą rzeczy wymagają stworzenia proceduralnego *know how*. Obecny, karykaturalny wręcz stopień rozbudowania dokumentacji jest w dużej mierze rezultatem przeniesienia wzorców z takich krajów jak np. Francja, braku wykorzystania wiedzy i dorobku rodzimych regionalistów, a także pośpiechu.

Z analizy dokumentów strategicznych odnoszących się do polityki regionalnej w Polsce w latach 2000-2006 wynika, iż odrzucono skrajny model polityki proefektywnościowej. Wskazywano również na konieczność stwarzania

warunków wzrostu konkurencyjności dla wszystkich regionów. W niewystarczający natomiast sposób uwzględniono promowanie działań wspierających szanse rozwoju innowacyjnej gospodarki, stanowiącej istotny warunek zwiększenia konkurencyjności regionów, wspierający jedynie regiony najbardziej konkurencyjne. I tak w kontraktach wojewódzkich ujęto zarówno priorytety będące odpowiedzią na problemy infrastrukturalne, jak i priorytety stymulujące tworzenie i absorpcję innowacji. Programy rządowe skierowane do województwa śląskiego i małopolskiego przewidywały działania wspierające rozwój innowacyjnej przedsiębiorczości. Jednak na poziomie procedur regulujących dostęp do środków finansowych zaprojektowano jedynie mechanizmy preferencyjnego traktowania regionów słabo rozwiniętych.

W obowiązującym w latach 2001-2006 modelu polityki regionalnej zabrakło mechanizmów, które umożliwiłyby realizację celów wynikających z polityki proefektywnościowej, czyli takich, które byłyby realną podstawą angażowania środków w centrach rozwoju i wspierania ich konkurencyjności. Można przypuszczać, że zakładano, iż silne, bogate województwa nie potrzebują tego rodzaju instrumentów – same są w stanie przyciągnąć inwestycje lub skutecznie konkurować o środki z „wolnej puli” oferowane w ramach sektorowych programów operacyjnych.

Początkowy okres wdrażania funduszy unijnych charakteryzuje się niskim poziomem wydatkowania funduszy unijnych przyznanych Polsce na lata 2004-2006. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż przygotowany system wdrażania w niedostatecznym stopniu rozpoznał potrzeby procesów związanych z realizacją projektów, co w konsekwencji spowodowało ich długotrwałość i kosztowność. Podstawowe błędy dotyczyły m.in. zbyt dużej centralizacji systemu, jego przesadnej asekuracyjności i sformalizowania, zbyt rygorystycznych procedur nierzadko nakładających wymogi bardziej restrykcyjne niż wymagane w prawie unijnym oraz niedoszacowanie potrzeb kadrowych w instytucjach. Pierwsze miesiące ujawniły także braki doświadczenia i wiedzy beneficjentów w zakresie realizowania i rozliczania ich projektów, co wymagało dodatkowej mobilizacji instytucji dla przeprowadzania działań szkoleniowych oraz korygowania błędów popełnionych przez projektodawców. Weryfikowane w praktyce rozwiązania proceduralne i systemowe podlegały sukcesywnie korektom, których celem było eliminowanie

obciążeń i barier utrudniających wykorzystanie funduszy UE przez Polskę. W większości przypadków wprowadzone zmiany polegały na uściśleniu przepisów czy kryteriów korzystania z pomocy, uproszczeniu dokumentów, w oparciu o które następowało przyznawanie i rozliczanie pomocy, skorygowaniu błędów i niespójności w dokumentach, realokowaniu środków w celu lepszego dostosowania podaży projektów oraz dostosowaniu struktury instytucjonalnej w kierunku decentralizacji funkcji i wyeliminowania przypadków nakładania się funkcji. Pierwsze analizy i kierunkowe decyzje wskazujące na potrzebę zmian głównych aktów prawnych regulujących m.in. system finansowania, kontroli, zamówień publicznych, ramy formalno-prawne wdrażania funduszy UE zostały podjęte w drugim kwartale 2005 r., faktycznie jednak kompleksowe podejście zostało wypracowane w postaci planu naprawczego będącego podstawą dalszych działań, w tym nowelizacji Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz. U.Nr 116, poz. 1206 z późn. zm.) oraz Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2006 r. Nr 164, poz. 1163 z późn. zm.).

Polska w latach 2007-2013 będzie największym beneficjentem europejskiej polityki spójności. W jej ramach może otrzymać łącznie ponad 67 mld euro podzielonych na interwencje EFRR, EFS oraz Funduszu Spójności. Łącznie transfery dla Polski będą stanowić ponad 20% wszystkich środków finansowych przeznaczonych z budżetu UE na realizację polityki spójności. W odniesieniu do wielkości polskiego PKB transfery z budżetu UE mogą średniorocznie osiągnąć poziom bliski 4 %, ale uwzględniając dodatkowe finansowanie ze strony środków krajowych (publicznych i prywatnych) łącznie w realizację polityki spójności będą zaangażowane środki stanowiące równowartość 5% polskiego PKB (średniorocznie). Biorąc pod uwagę nierównomierny rozkład przestrzenny projektów współfinansowanych przez fundusze strukturalne i Fundusz Spójności, w niektórych województwach poziom wydatków może zbliżyć się w pewnym okresie nawet do 10 % PKB w danym województwie. Wielkość transferów i ich bardzo duży udział w całokształcie wszystkich wydatków przeznaczonych na działania rozwojowe w Polsce wskazuje na konieczność:

zapewnienia efektywnego systemu realizacji programów rozwojowych współfinansowanych środkami UE,
prowadzenia pro-rozwojowej i pro-wzrostowej polityki gospodarczej,

która przyniesie mierzalne na gruncie polityki spójności efekty - wzrost spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej Polski i jej regionów w stosunku do zamożniejszych krajów i regionów UE. Umiejętność absorpcji środków strukturalnych i efektywność ich wykorzystania w Polsce może wpłynąć na przebieg toczącej się od wielu lat w UE dyskusji nad potrzebą prowadzenia polityki spójności w kształcie, którego główne ramy zostały określone pod koniec lat osiemdziesiątych XX wieku i której Polska jest obecnie największym beneficjentem.

Poważnym wyzwaniem dla Polski (jak i innych krajów UE) będzie zapewnienie komplementarności celów i instrumentów realizacji różnych polityk krajowych i europejskich dla osiągnięcia wyznaczonych celów rozwojowych. Skala wyzwania wynika z następujących przyczyn:

- po stronie polskiej - z dużej zmienności ogólnych zasad funkcjonowania oraz zmienności struktur administracyjnych odpowiedzialnych za programowanie i realizację różnych działań rozwojowych,
- po stronie UE - brak wystarczających mechanizmów koordynacji i znacznego stopnia autonomizacji różnych polityk (takich jak polityka spójności, polityka w zakresie konkurencyjności, Wspólna Polityka Rolna, Wspólna Polityka Rybacka) oraz instrumentów ich realizacji.¹²¹

Powyższe czynniki składają się na konieczność stworzenia na szczeblu krajowym stabilnych ram prawnych w zakresie prowadzenia polityki rozwoju i jej finansowania oraz budowy, w sensie administracyjnym, ośrodka koordynacyjnego. Ośrodek ten powinien być zdolny nie tylko do zapewnienia na etapie programowania zintegrowanego i spójnego podejścia uwzględniającego wymiar krajowy i europejski, ale także do odgrywania roli zarządczej i arbitrażowej w stosunku do nieuchronnych konfliktów pojawiających się na etapie realizacji strategii rozwojowej.

Dla realizacji strategii zapewnienia optymalnych warunków dla wzrostu gospodarczego i wykorzystania wszystkich środków UE niezbędna jest przebudowa filozofii funkcjonowania systemu finansów publicznych w Polsce oraz zmiana

¹²¹ NARODOWE STRATEGICZNE RAMY ODNIESIENIA 2007-2013 *wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie* NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007, s. 33.

i uelastycznienie ustawodawstwa dotyczącego funkcjonowania przedsiębiorstw. Warunkiem wstępnym jest kompleksowa reforma finansów publicznych, obejmująca zmiany struktury wydatków publicznych.

II Programy pomocy przedakcesyjnej Unii Europejskiej, ich wpływ na rozwój regionu w latach 1989-2004

Definicja pomocy związana jest głównie z naukami ekonomicznymi (obejmuje dyscypliny takie jak: teoria wzrostu, ekonomia rozwoju, międzynarodowe finanse i handel oraz gospodarkę światową).¹⁰⁹ W mniejszym stopniu jest przedmiotem badań socjologicznych lub politologicznych. Każda z wyżej wymienionych dyscyplin inaczej podchodzi do zagadnienia pomocy. Teorie wzrostu obejmują pomoc jako formę zewnętrznych oszczędności możliwych do zainwestowania, śledząc jej wpływ na procesy wzrostu.¹²² Ekonomia rozwoju bada pomoc nie tylko pod kątem jej wpływu na wzrost gospodarczy, lecz również w szerszym kontekście – skutków wykorzystania pomocy dotyczących zmian struktury gospodarczej, przebudowy instytucjonalnej, procesów modernizacji oraz implikacji pomocy dla zjawisk w sferze społecznej. W teoriach międzynarodowych finansów i handlu pomoc ujmowana jest przede wszystkim jako międzynarodowy transfer kapitału.¹²³

Jedną z definicji ekonomicznych, którą posłużę się w celu analizy zagadnienia zakłada, że pomoc zagraniczna (foreign assistance, foreign aid) polega na przekazywaniu zasobów z kraju - dawcy do kraju - biorcy na zasadach wynikających nie z bezpośredniego działania rynku (np. z komercyjnego przepływu kapitału), lecz z pozakomercyjnych motywów dawcy.¹²⁴ Zazwyczaj jest to bezpośredni transfer zasobów z kraju - dawcy do kraju - biorcy lub do organizacji międzynarodowej pośredniczącej w organizowaniu i przekazie pomocy. Podstawą budowy skutecznego systemu pomocy jest uzyskanie wystarczających środków finansowych na ten cel. Środki na pomoc rozwojową pochodzą ze źródeł rządowych, ale także z datków społecznych i z prywatnych przedsiębiorstw. Powszechnie uznawana definicja pomocy zagranicznej przyjęta przez Komitet Pomocy Rozwojowej (DAC) OECD akcentuje znaczenie pomocy udzielanej

¹ N. Słowik, *Wprowadzenie do problematyki środków pomocowych*, [W:] C. Gołębiowski, M. Kozak, A. Pyszkowski, K. Romanowska, W. Rudnicka - Zembrzuska, P. Tworos, M. Zembrzuski, P. Zuber, *Droga do funduszy strukturalnych Unii Europejskiej*, Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2000, s. 34.

¹²² Tamże, s. 35.

¹²³ Tamże, s. 35.

¹²⁴ B. Mrówka, K. Jasiecki, *Europejskie programy pomocowe*, Raport UKIE, IFiS PAN, 1998, s. 1.

przez państwo. Jest to tzw. państwowa pomoc rozwojowa. Pomoc zagraniczna, zgodnie z definicją ODA musi być udzielana na zasadach preferencyjnych (mieć charakter ulgowy) i przynajmniej w 25 proc. stanowić pomoc bezzwrotną ¹²⁵. Podstawowym celem udzielania tej pomocy jest stymulowanie rozwoju gospodarczego i reform demokratycznych w państwach rozwijających się. Komitet Pomocy Rozwojowej podczas okresowych przeglądów wymaga od swoich członków dobrego przygotowania i rzetelnego przedstawiania zasad prowadzonej polityki pomocowej. Uzyskanie członkostwa w DAC wymaga dostosowania się do standardów pomocowych ustalanych przez OECD. Polska objęta została programami pomocowymi od roku 1989. Środki pomocowe przekazywane Polsce były (i w większości przypadków nadal są) w formie: programów wielonarodowych, programów krajowych, programów sektorowych, programów realizowanych z organizacjami międzynarodowymi, programów bilateralnych itp.

II.1. Historia programów przedakcesyjnych i pomocy zagranicznej dla Polski od 1989 r.

Odpowiednie decyzje o udzieleniu pomocy Polsce i innym krajom Europy Środkowej i Wschodniej zostały podjęte już w 1989 roku jako odpowiedź na zachodzące zmiany w naszym regionie. Decyzję o wspieraniu reform w tych krajach podjęto w trakcie spotkania siedmiu najbogatszych państw świata. Jeszcze tego samego roku do deklaracji tych najbardziej uprzemysłowionych państw przystąpiły pozostałe kraje OECD - G-24. Koordynatorem pomocy została Komisja Europejska.

Już w maju 1990 roku podpisana została Umowa Ramowa (Framework Agreement) pomiędzy Rządem RP a Komisją Wspólnot Europejskich dotycząca ogólnych warunków, na jakich Polska została beneficjentem Phare. Umowa ta, chociaż nie została ratyfikowana w pełnej procedurze, stanowiła pełną podstawę tworzenia poszczególnych programów finansowanych przez Unię. W 1991 Polska podpisała Układ Stowarzyszeniowy ze Wspólnotami Europejskimi. Ustalenia pomocy pomocy Unii Europejskiej dla Polski zawarte zostały w artykułach od 96 do 101. ¹²⁶ Bardzo ważnym dla integracji z Unią i dla samego Phare stało się

¹²⁵ Tamże, s. 4.

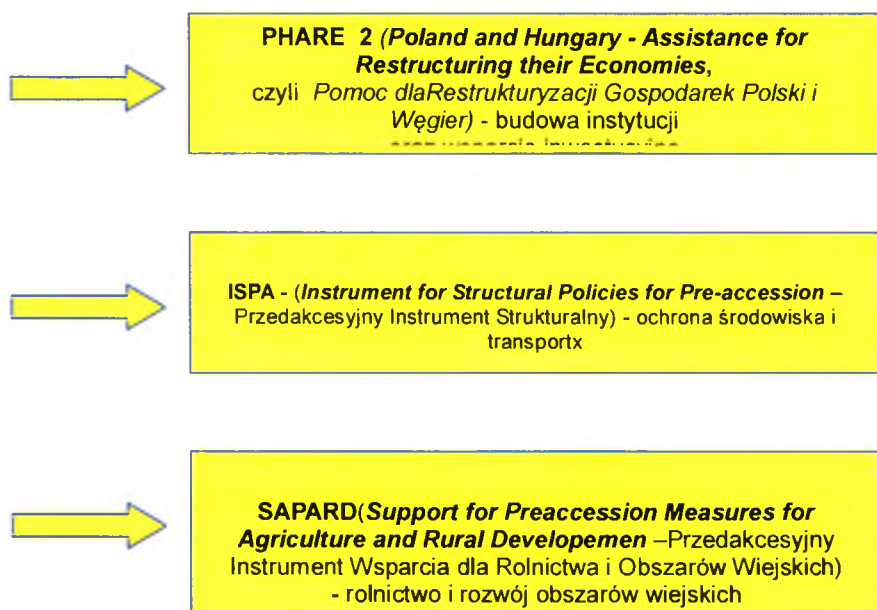
¹²⁶ Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony,

oświadczenie Rady Europejskiej na szczycie w Kopenhadze w 1993 roku, gdzie już oficjalnie stwierdzono, że Polska i inne kraje stowarzyszone mogą stać się członkami Unii Europejskiej, jeśli spełni warunki, tzw. „kryteria kopenhaskie”, według których kraj kandydujących do członkostwa musi mieć ustabilizowane instytucje gwarantujące demokrację, przestrzegać zasad państwa prawa, prawa człowieka, praw mniejszości, posiadać funkcjonującą gospodarkę rynkową i zdolność do radzenia sobie z konkurencją i prawami rynku w obrębie Unii oraz wykazać zdolność przyjęcia zobowiązań wynikających z członkostwa.¹²⁷ Szczyt w Essen w grudniu 1994 roku przyjął strategię przedczłonkowską dla państw stowarzyszonych, a na szczycie w Luksemburgu w grudniu 1997 roku zaproszono Polskę do rozpoczęcia negocjacji członkowskich, których otwarcia nastąpiło w listopadzie 1998 roku. Równolegle z postępowaniem wydarzeń politycznych, zmieniała się pomoc świadczona w ramach programu Phare. Od 1992 roku wprowadzona została pomoc dla rozwoju strukturalnego. Możemy uznać to za początek twardego finansowania pomocy kapitałowej i inwestycyjnej w Polsce

a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z drugiej strony, sporządzony w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r. Dz. U. z dnia 27 stycznia 1994 r..

¹²⁷ P. Tworos *Pomoc Unii Europejskiej dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej w latach dziewięćdziesiątych*, [W:] Droga do funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, PARR, Warszawa 2000, s. 14.

Rys.2.1. Schemat pomocy UE

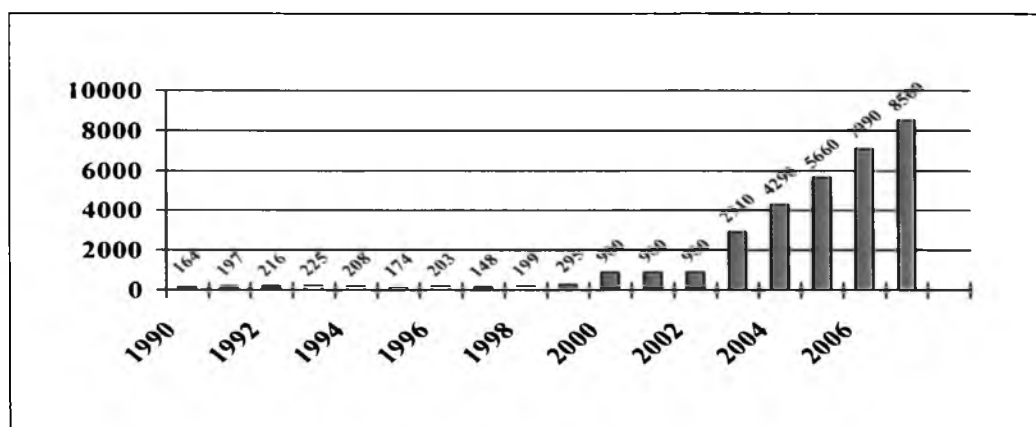


Źródło: Centrum Informacji Europejskiej, Internet:
<http://www.cie.gov.pl/tem/pomocowe.html> 2000.

Od 2000 roku Polska otrzymywała pomoc finansową w ramach trzech programów przedakcesyjnych: PHARE 2, ISPA, SAPARD. Udzielana przez Unię pomoc służy do realizacji celów wskazanych w dokumencie Komisji Europejskiej Partnerstwo dla Członkostwa.¹²⁸ Kierunki polityki Unii Europejskiej po roku 2000 określono w *Agendzie 2000*. W dokumencie tym proces rozszerzania UE związane z potrzebą zapewnienia spójności społeczno-gospodarczej kontynentu Europejskiego, które uznano za priorytet polityki wspólnotowej. Dotychczasową pomoc udzielaną krajom Europy Środkowej w ramach **PHARE** uzupełniły programy **ISPA** i **SAPARD**. Zwiększenie zakresu pomocy miało umożliwić krajom kandydującym do członkostwa w UE dostosowanie się do wymogów wspólnotowych; a jednocześnie przygotować do możliwości korzystania z Funduszy Strukturalnych, przeznaczonych dla państw członkowskich Unii.

Rys. 2.2. Wysokość pomocy UE dla Polski wg. danych i prognoz Komisji Europejskiej

¹²⁸ Źródło: Internet: <http://www.cie.gov.pl/tem/dokumenty.html>. 1999.



Źródło: Centrum Informacji Europejskiej. Internet:
<http://www.cie.gov.pl/tem/pomocowe.html> 2000

II.2. Programy pomocowe dostępne w okresie przedakcesyjnym PHARE, ISPA, SAPARD

II.2.1. PHARE – największy program pomocy bezzwrotnej

Phare był największym programem Unii Europejskiej dla państw Europy Środkowej i Wschodniej. Początkowo, w roku 1989 pomoc dotyczyła pierwszych państw postkomunistycznych: Polski i Węgier (stąd nazwa Poland and Hungary: Action for Restructuring of Economies, czyli Polska i Węgry: Pomoc dla restrukturyzacji gospodarek).¹²⁹ Historia programu rozpoczęła się w 1989 roku, a powołanie programu poprzedził szczyt w Paryżu, który odbył się w dniach 14-15 lipca 1989 roku. W jego trakcie Komisja Europejska otrzymała zadanie przygotowania programu wspierającego proces reform gospodarek Węgier i Polski¹³⁰. Jeszcze w tym samym roku chęć pomocy zgłosiły kraje OECD, a jego postawę stanowiło rozporządzenie Rady Unii Europejskiej nr 3906/89 zmienione

¹²⁹ M. Olszewski, *Historia programu PHARE*, Centrum Informacji Europejskiej. Źródło: Internet: <http://www.cie.gov.pl/tem/pomocowe.html> 2000.

¹³⁰ J. Jeziorski, *PHARE – program pomocy finansowej Unii Europejskiej dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Raport Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej nr 132, s. 2.

Rozporządzeniem koordynacji pomocy przedakcesyjnej nr 1266/99¹³¹. W myśl art. 3 ust.1 Rozporządzenia Wspólnot Europejskich celem było wsparcie procesu reform, a w szczególności finansowanie lub współfinansowanie projektów związanych z restrukturyzacją gospodarki.

Praktyczne funkcjonowanie programu rozpoczęło się w 1990 roku. O ile początkowo pomoc skierowana była tylko do 2 krajów: do Polski i Węgier jako najbardziej zaawansowanych w swoich reformach ustrojowych i funkcjonalnych, a kwota pomocy dla Polski i Węgier wynosiła 300 mln ECU ¹³², od tego czasu do grona państw-beneficjentów PHARE dołączały kolejne państwa z byłego bloku wschodniego. Polska zawarła Układ Stowarzyszeniowy z Unią Europejską 16 grudnia 1991 roku, na mocy którego do końca 1992 roku pomoc finansowa dla Polski realizowana była przez środki programu PHARE przewidziane w Rozporządzeniu Rady (EWG) nr 3906/89, zaś po roku 1992 pomoc ta przekazywana była w ramach wieloletnich programów finansowych. ¹³³ Coroczne alokacje finansowe w ramach Krajowego Programu operacyjnego były przedmiotem umowy międzynarodowej, zawieranej pomiędzy rządem a Komisją Europejską. Propozycje dotyczące zakresu sektorowego pomocy oraz wielkości alokacji zgłaszane są Komisji w formie Sektorowych Programów Operacyjnych i stały się przedmiotem corocznych negocjacji. Programy sektorowe złożyły się na Krajowy Program Operacyjny (PHARE Country Operational Programme). Memorandum Finansowe do Krajowego Programu Operacyjnego jest przedmiotem umowy międzynarodowej zawieranej pomiędzy rządem danego państwa a Komisją. ¹³⁴

Do 1996 roku łącznie z pomocy w ramach programu PHARE skorzystało 14 państw, a przed samą akcesją w roku 2004 objętych było 13 państw: 10 państw akcesyjnych (Polska, Węgry, Republika Czeska, Słowacja, Litwa, Łotwa,

¹³¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1266/99 – PHARE z 21 czerwca 1999 roku w sprawie koordynacji pomocy w ramach strategii przedakcesyjnej dla krajów ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej nowelizujące Rozporządzenie (EWG) nr 3906/89.

¹³² J. Jeziorski, *PHARE – program pomocy finansowej Unii Europejskiej dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej, Raport Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej* nr 132, s. 4.

¹³³ Tamże, s.4.

¹³⁴ Programy Współpracy Transgranicznej są przedmiotem odrębnych umów międzynarodowych.

Estonia, Rumunia, Bułgaria, Słowenia) oraz 3 państwa nie kandydujące (Albania, Macedonia, Bośnia i Hercegowina).

Tab. 2.1. Pomoc finansowa Unii Europejskiej w latach 1990-1996 w ramach programu PHARE

Kraj	Zobowiązania	Kontrakty		Płatności	
	Mln ECU	Mln ECU	%	Mln ECU	%
Albnia	385,0	262,2	68	237,1	62
Bośnia	177,3	122,3	69	87,9	50
FYROM	110,0	85,9	78	75,7	69
Polska	1389,5	862,9	62	858,5	62
Węgry	683,8	461,8	68	459,0	67
CSRS	232,2	228,4	98	226,0	97
Czechy	284,0	96,1	34	105,9	37
Słowacja	130,9	73,0	56	70,0	53
Litwa	179,0	108,7	61	65,7	37
Estonia	130,3	65,1	50	38,2	29
Lotwa	132,0	82,9	63	49,5	38
Rumunia	726,1	491,0	68	406,3	56
Bułgaria	538,2	341,4	63	308,3	57
Słowenia	91,0	90,3	99	88,3	97
programy wielonarodowe	704,2	486,8	69	373,0	53
programy horyzontalne	742,6	474,1	64	323,6	44
ogółem	6636,1	4301,8	65	3727,2	56

Źródło: The Phare Programme: An interim evaluation, European Commission, 1997.

Od początku funkcjonowania do 1991 r. program oferował pomoc doraźną w postaci dostaw pasz dla zwierząt, środków ochrony roślin, leków czy produktów spożywczych. Było to wsparcie o charakterze humanitarnym, które miało na celu próby przezwyciężenia dotkliwych niedoborów rynkowych w krajach transformacji. W latach 1991-1994 podstawowymi formami pomocy stały się doradztwo i szkolenia (tzw. pomoc techniczna), które w głównej mierze odbywały się przy pomocy instytucji i ekspertów z krajów członkowskich UE. Ich celem było przekazanie wiedzy specjalistycznej i umiejętności (know-how) niezbędnych do przygotowania

najważniejszych sektorów gospodarki do działania w warunkach wolnego rynku. Szczególny nacisk kładziono na zapewnienie doradztwa w zakresie strategii działania, stworzenie zespołów doradczych i konsultingowych, organizację szkoleń, przeprowadzenie badań i analiz, reformę norm oraz przepisów prawnych.¹³⁵

Od Szczytu Rady Europejskiej w Essen, który odbył się w grudniu 1994 roku, znacznemu wzrostowi uległy środki przeznaczone na rozwój regionalny (z 4 mln ECU w 1994 roku do 79 mln ECU 1996 r.).¹³⁶ Środki przeznaczone zostały głównie na wsparcie inwestycji. Pierwszym krokiem było przeprowadzenie badań wstępnych, po którym następowało bezpośrednie finansowanie inwestycji. W ramach pomocy obok bezpośrednich dotacji dla przedsiębiorstw program wspierał również inwestycje w rozwój infrastruktury niezbędnej do efektywnego funkcjonowania gospodarki. W działaniach tych PHARE wspomagał inicjatywy instytucji rządowych, jak i pozarządowych (w Polsce np. Polską Agencję Rozwoju Regionalnego, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej). Wzrósł udział środków przeznaczonych na rozwój społeczeństwa obywatelskiego i demokracji, a radykalnie zmniejszono kwoty zasilające restrukturyzację rolnictwa. W 1994 roku w ramach PHARE rozpoczął funkcjonowanie Program Współpracy Przygranicznej (PHARE Cross-Border Co-operation).

Dzięki temu, że w latach 1990-1997 program dostarczał wiedzy i pomocy doradczej, jak i monitorował realizację inwestycji, pełnił także istotną rolę katalizatora, czyli przyspieszał wdrażanie inwestycji. W 1997 roku - opublikowanie "Agendy 2000" oraz opinii Komisji na temat wniosków o członkostwo poszczególnych krajów - nastąpiła radykalna zmiana treści, jak i form realizacji PHARE. Program stał się głównym narzędziem pomocy w przygotowaniach do członkostwa. Od tej pory program został "podporządkowany przystąpieniu". Miał skupiać się na podjęciu niezbędnych kroków w dwu priorytetowych obszarach: przyswajaniu *acquis communautaire* oraz na wsparciu inwestycji zmierzających do

¹³⁵ M. Olszewski, *Historia programu PHARE*, Centrum Informacji Europejskiej, Źródło: Internet: <http://www.cie.gov.pl/tem/pomocowe.html> 2000.

¹³⁶ J. Jeziorski, *PHARE – program pomocy finansowej Unii Europejskiej dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej, Raport Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej* nr 132, s. 6.

wypełnienia wymogów akcesji (określonych przez kryteria kopenhaskie).¹³⁷ Rok 1998 rok to (pod względem wdrażania) okres przełomowy dla samego programu PHARE. Przyjęty w marcu tegoż roku dokument „Partnerstwo dla członkostwa” koncentrował pomoc PHARE na dwóch kierunkach: wspieraniu inwestycji (70% środków) oraz rozwoju instytucji - Institution Building (30% ogółu środków). Aby dostosować dotychczasowy system dystrybucji do obecnych potrzeb postanowiono go zreformować.¹³⁸ Było to spowodowane odejściem UE od dotychczasowego sposobu finansowania reform w Polsce na rzecz pełnego podporządkowania PHARE procesowi integracji. 28 września 1998 roku Komitet Integracji Europejskiej przyjął w dokumencie „Nowa Orientacja PHARE” nowe zasady realizacji w Polsce największego programu pomocowego.

Pogłębienie tej nowej roli PHARE nastąpiło w 1999 r. poprzez wprowadzenie zasad PHARE 2000-2006.¹³⁹ Podstawy Nowej Orientacji Phare zostały przekształcone tak, by uwolnić rozwój obszarów wiejskich oraz określone projekty w sektorze transportu i ochrony środowiska do dofinansowania przez SAPARD i ISPA. Tak uzyskane środki można było przeznaczyć na zwiększenie spójności społeczno-gospodarczej.¹⁴⁰ O ile decyzje finansowe w latach dziewięćdziesiątych oparte były na analizie poszczególnych projektów, to w kolejnej perspektywie programowej kraj korzystający z pomocy był zobowiązany przedstawić dokument pod nazwą Wstępny Narodowy Plan Rozwoju będący aneksem do Narodowego Programu Przygotowań do Członkostwa.¹⁴¹ W latach 2000-2006 program skupiał się na działaniach dostosowujących krajowe instytucje i gospodarkę do zasad obowiązujących w UE oraz inwestycjach zwiększających poziom rozwoju społeczno

¹³⁷ M.Kozak, *Między pomocą a współpracą-od programu PHARE do Funduszy Strukturalnych*, oprac. UKIęCIE 2000, s. 2.

¹³⁸ Za: *Kompendium Wiedzy o Unii Europejskiej*, Regionalne Centra Informacji Europejskiej, Dokumenty i raporty, Program informowania Społeczeństwa, UKIE, 2002.

¹³⁹ *Nowa orientacja programu PHARE w ramach pomocy przedczłonkowskiej*, Komisja Europejska, Bruksela, 26 marca 1997 r.

¹⁴⁰ *Phare 2000 – Przegląd, Wzmocnienie przygotowania do Członkostwa*, Komunikata Guntera Verheugena, Komisja Europejska, DG Rozszerzenie, Bruksela 27 października 2000, C(2000)3103/2, s. 4.

¹⁴¹ P. Zuber, *Program PHARE, [W:] Droga do funduszy strukturalnych Unii Europejskiej*, 2000, Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, Warszawa. s. 53.

– gospodarczego.¹⁴² Na ogólną sumę 398 mln euro przyznaną Polsce z zasobów PHARE na rok 2000, około 30% środków planowano przeznaczyć na wsparcie instytucjonalne (w dużej mierze w formie twinningu), a około 150 mln euro na inwestycje w dziedzinie spójności społeczno-gospodarczej i dodatkowo 38 mln euro na program PHARE-Crossborder. Działania inwestycyjne na rzecz spójności społeczno - gospodarczej programu skierowano bezpośrednio na poziom regionalny. Problemy związane z realizacją programu PHARE na poziomie regionalnym i lokalnym, omówione zostaną w kolejnym rozdziale, natomiast podsumowując program pod względem historycznym i funkcjonalnym, zauważamy, że głównym i nadrzędnym celem programu w krajach akcesyjnych od początku jego funkcjonowania była pomoc w przygotowaniu do członkostwa w UE. Program został "podporządkowany akcesji". Skupił się na niewielkiej liczbie priorytetowych celów określonych przez kryteria kopenhaskie, których osiągnięcie miało umożliwić realizację celu najważniejszego, jakim jest członkostwo w UE. W krajach nie kandydujących PHARE skupiony został na procesie transformacji politycznej i ekonomicznej.

II.2.2. Rodzaje PHARE

Programy krajowe (national programmes) - realizowane były na podstawie corocznego memorandum finansowego przez administracje krajów otrzymujących pomoc, którą przeznaczono na konkretne projekty. Poniżej ujęte zostały niektóre z nich.¹⁴³

II.2.2.1. PHARE – Struder I i II - pomoc dla regionów

Zainicjowany w 1993 roku program był pierwszym w Polsce, a także pierwszym wśród krajów objętych PHARE, złożonym regionalnym programem pomocowym o charakterze inwestycyjnym.¹⁴⁴ Głównym celem

¹⁴² *Nowa orientacja programu PHARE w ramach pomocy przedczłonkowskiej*, Komisja Europejska, Bruksela, 26 marca 1997 r.

¹⁴³ Źródło: Internet: <http://www.cie.gov.pl/tem/pomocowe.html> 2002.

¹⁴⁴ M.Kozak, A.Pyszkowski, *Pilotażowy program rozwoju regionalnego PHARE - Struder, Doświadczenia – efekty - inspiracje*, 1999, PARR, Warszawa, s. 12.

Programu PHARE-STRUDER II było wspieranie rozwoju gospodarczego wybranych regionów, w szczególności tych, które najbardziej ucierpiały wskutek restrukturyzacji gospodarki. Wsparcie dotyczyło byłych województw: łódzkiego, katowickiego, wałbrzyskiego, rzeszowskiego, suwalskiego, olsztyńskiego, krośnieńskiego, nowosądeckiego, piotrkowskiego, sieradzkiego, koszalińskiego, łomżyńskiego, zamojskiego, elbląskiego. W związku klęską powodzi, która nawiedziła południową część Polski w 1997 roku, ponad 60 % budżetu programu (7,7 mln euro) przekazano na rzecz usuwania skutków kataklizmu.¹⁴⁵ Pozostałą część środków - 5,3 % przeznaczono głównie na wsparcie projektów infrastrukturalnych realizowanych we wskazanych regionach. Ponadto wyodrębniono w programie fundusze na rozwój instytucji oraz planowanie związane z przygotowaniem strategii rozwoju regionalnego w czterech województwach: łomżyńskim, zamojskim, koszalińskim, elbląskim.¹⁴⁶ Projekt Infrastruktura i Środowisko zapewniał wsparcie w formie dotacji dla gmin dla małejlokalnej infrastruktury. Wielkość subwencji nie mogła przekraczać 300 000 euro i stanowić maksymalnie 50% wielkości planowanego przedsięwzięcia. Ta część programu była realizowana we wszystkich 14 województwach objętych programem.

II.2.2.2.PHARE – INRED

We wrześniu 1996r. Zespół Zadaniowy ds. Rozwoju Regionalnego w Polsce zarekomendował Rządowi uruchomienie kilku zintegrowanych regionalnych programów pilotażowych. Podejmując tę inicjatywę, rząd doprowadził przy wsparciu Komisji Europejskiej do podjęcia prac nad czterema programami pilotażowymi:

1. Małopolskim Programem Rozwoju Wsi i Rolnictwa;
2. Regionalnym Programem Restrukturyzacji Gospodarki i Przeciwdziałania Bezrobociu w Województwach Polski Północnej;
3. Program Restrukturyzacji Rozwoju Gospodarki Województwa Katowickiego;
4. Program Ekorozwoju w Euroregionie "Sprewa-Nysa-Bóbr".

¹⁴⁵ Mowa tu o programie "ODBUDOWA" realizowanym przez Polską Fundację Wspierania i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw - zakończony w 1998 roku.

¹⁴⁶ W wyniku reformy terytorialnej kraju odstąpiono od wykonania strategii wojewódzkich, a w zamian realizowane są w wymienionych województwach projekty infrastrukturalne.

W 1997r. Zespół Zadaniowy ds. Polityki Strukturalnej w Polsce powołał grupę roboczą do koordynacji i wsparcia eksperckiego prac programowych podjętych w regionach. W marcu 1998r. funkcje wykonawcze w programie Phare-INRED powierzono PARR. Głównymi celami programu, którego budżet wynosi 30.000.000 ECU (15 mln ECU stanowią środki wspierające z programu Phare, druga połowa budżetu to komplementarne względem nich środki finansowe pochodzące z krajowych źródeł publicznych) było przygotowanie Polski do członkostwa w Unii i korzystania z zasobów funduszy strukturalnych oraz wspieranie procesów restrukturyzacyjnych w wybranych regionach.¹⁴⁷ Chodziło więc o wykształcenie odpowiednich umiejętności i zdolności przede wszystkim w instytucjach, które miały zdecydować o możliwościach i skali korzystania pomocy w ramach Funduszy Strukturalnych. Program objął 4 regiony: 9 dawnych województw Polski południowo-wschodniej: Bielsko-Biała, Kraków, Kielce, Krosno, Nowy Sącz, Przemyśl, Rzeszów, Tarnobrzeg, Tarnów ("Małopolski Program Rozwoju Wsi i Rolnictwa"); 7 dawnych województw Polski północnej: Elbląg, Koszalin, Olsztyn, Piła, Słupsk, Suwałki, Toruń ("Regionalny Program Restrukturyzacji Gospodarki i Przeciwdziałania Bezrobociu w Województwach Polski Północnej"); Województwo Katowickie ("Program Restrukturyzacji i Rozwoju Gospodarki Województwa Katowickiego"); polskie gminy włączone do Euroregionu Sprewa-Nysa-Bóbr ("Ekorozwój w Euroregionie Sprewa-Nysa-Bóbr").¹⁴⁸

Termin realizacji programu upłynął 31 grudnia 1999 roku (zakontraktowanie środków). Składał się z dwóch odrębnych projektów. Pierwszy z nich o wartości 3 mln euro główny nacisk kładł na rozwój instytucji oraz zasobów ludzkich potrzebnych instytucjom regionalnym sprawne funkcjonowanie w ramach polityki strukturalnej Unii Europejskiej. W tym zakresie prowadzono szkolenia na temat funkcjonowania tej polityki w UE w celu zwiększenia lepszego wykorzystania funduszy po wstąpieniu do Unii.¹⁴⁹ Drugi projekt o budżecie czterokrotnie wyższym niż powyższy miał za zadanie wesprzeć inwestycje w Małopolsce.

¹⁴⁷ *Za Słownik pojęć unijnych*, definicja Phare-Inred, PARR 1999.

¹⁴⁸ Źródło: Internet: <http://www.cie.gov.pl/tem/pomocowe.html> 2001.

¹⁴⁹ Tamże.

Chodzi tu o zarówno o szkolenia dla pracowników związane z restrukturyzacją tego regionu, jak i wsparcie infrastruktury regionalnej. Odbiorcami tej części projektu były bezpośrednio gminy lub związki gmin. Program wspierał inwestycje w wysokości od 50 tys. do 300 tys. euro

II.2.2.3 Specjalny Program Przygotowawczy - SPP - przygotowanie do funduszy strukturalnych

Program miał na celu wsparcie działań dostosowujących polską administrację do przejścia zasad związanych z realizacją projektów finansowanych z funduszy strukturalnych. Był kontynuacją poprzednich programów rozwoju regionalnego, dlatego działania w jego zakresie były skorelowane z poprzednio realizowanymi programami w tych regionach (PHARE – RAPID, - STRUDER, - INRED). Do realizacji Specjalnego Programu Przygotowawczego, poszczególne ministerstwa przygotowały projekty wykorzystania środków na ten cel. Zostały one pogrupowane w kilka komponentów takich jak: przygotowanie strategii rozwojowych, ustanowienie podstaw prawnych i administracyjnych dla Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności oraz programów pomocy przedakcesyjnej ISPA i SAPARD, przygotowanie programów rozwoju regionalnego w wybranych regionach.¹⁵⁰

W komponentcie pierwszym wspierane były działania służące przygotowaniu Narodowego Planu Rozwoju.¹⁵¹ Opracowanie takiego planu jest niezbędnym krokiem do ubiegania się o wsparcie z Funduszy Strukturalnych. W pierwszym rządzie planowano wsparcie na opracowanie strategii w dziedzinach, które od 2000 roku stały się przedmiotem pomocy w ramach programu ISPA oraz programu SAPARD. W komponentcie drugim finansowano wzmocnienie podstaw prawnych oraz administracji zdolnej do programowania, monitorowania i kontroli Funduszy Strukturalnych. W ramach trzeciego komponentu wytypowano trzy regiony (śląski,

¹⁵⁰ Kompendium Wiedzy o Unii Europejskiej, Regionalne Centra Informacji Europejskiej, Dokumenty i raporty, Program informowania Społeczeństwa, UKIE, 2002.

¹⁵¹ Dokument programowy, plan działań strukturalnych, które Polska, będąc członkiem Unii Europejskiej zamierzała realizować w latach 2004-2006. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju, Dz.U. 2004 nr 116 poz. 1206. Narodowy Planu Rozwoju 2004-2006 został przyjęty rozporządzeniem Rady Ministrów z 22 czerwca 2004. Dokument ten jako materiał roboczy 22 stycznia 2003 r. został przesłany do Komisji Europejskiej, stanowiąc podstawę uzgodnienia z Komisją Podstaw Wsparcia Wspólnoty dla Polski na lata 2004-2006.

rzechowski i warmiński), gdzie przygotowywano odpowiednie strategie rozwoju dla regionów opóźnionych lub zagrożonych strukturalnym bezrobociem. Planowano również podjęcie konkretnych działań z dziedziny rozwoju regionalnego (np. budowa Regionalnego Centrum Transferu Technologii w Katowicach).

Realizacja programu w Województwie Śląskim została opisana w rozdziale trzecim.

II.2.2.4 PHARE INICJATYWA 1998

Program ten miał pomóc Polsce, a w szczególności regionom restrukturyzowanym w zmniejszeniu zatrudnienia w sektorach hutniczym (planowana redukcja 40 000 miejsc pracy pod koniec 2003 roku) oraz węglowym (planowana redukcja 105 000 miejsc pracy). Natomiast drugim celem była prywatyzacja obu sektorów z zachowaniem norm ochrony środowiska, a także restrukturyzacja długów kopalń. Program zakładał ograniczenia obciążeń socjalnych i tworzenia nowych miejsc pracy w trakcie trwania tego procesu. W ramach Programu PHARE '98 Unia Europejska przyznała Polsce na ten cel środki w wysokości 30 mln euro (w tym 20 mln na górnictwo i 10 mln na hutnictwo). Środki były administrowane przez Polską Fundację Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw pod nadzorem Ministerstwa Gospodarki. Środki pomocowe zostały przeznaczone na wsparcie aktywnych działań socjalnych podejmowanych ze środków budżetu państwa:

- a. przekwalifikowujące szkolenia zawodowe dla byłych pracowników sektora (0,95 mln euro - górnictwo, 0,45 mln euro - hutnictwo);
- b. aktywizujące zasiłki socjalne (15 mln Euro - górnictwo, 3 mln euro - hutnictwo).

Część środków przeznaczona była na wsparcie tworzenia alternatywnych miejsc pracy poprzez rozwój sektora małych i średnich przedsiębiorstw. W ramach tych działań przewidziano:

- system refundacji składek na ubezpieczenie społeczne na rzecz pracodawców zatrudniających byłych górników lub hutników (0,5 mln Euro - górnictwo, 0,5 mln euro - hutnictwo)
- udzielanie przez wybrane instytucje regionalne preferencyjnych pożyczek dla byłych pracowników sektorów rozpoczynających samodzielną działalność

gospodarczą lub ich współmałżonków oraz małych i średnich przedsiębiorstw planujących zatrudnienie pracowników górnictwa i hutnictwa, z którymi rozwiązano umowę o pracę (1,0 mln Euro - górnictwo, 1,5 mln Euro - hutnictwo)

- system dopłat do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych małym i średnim przedsiębiorstwom planującym zatrudnienie byłych górników i hutników (2 mln Euro - górnictwo, 3,5 mln Euro - hutnictwo)
- system subsydiowania usług doradczych dla podmiotów korzystających z powyższych instrumentów (0,2 mln Euro - górnictwo, 0,3 mln Euro - hutnictwo). ¹⁵²

Na poziomie centralnym za realizację projektu odpowiadało Ministerstwo Gospodarki. Na poziomie regionalnym w sektorze węgla kamiennego działania były prowadzone przy współpracy Państwowej Agencji Restrukturyzacji Górnictwa Węgla Kamiennego z Katowic, restrukturyzowanych przedsiębiorstw i kopalni, Górniczej Agencji Pracy oraz odpowiednich instytucji samorządu i administracji regionalnej/lokalnej. W sektorze hutniczym Polska Fundacja MSP realizowała działania we współpracy z właściwymi terytorialnie Powiatowymi Urzędami Pracy oraz innymi partnerami lokalnymi i samorządem.

Ponadto Program INICJATYWA obejmował komponent dotyczący "Rozwoju Instytucjonalnego", który był w formie porozumienia bliźniaczego, zawartego pomiędzy Ministerstwem Gospodarki, a jego odpowiednikiem w Hiszpanii. Jego celem było m.in. wsparcie centralnych i regionalnych instytucji zaangażowanych w monitorowanie części socjalnej programów restrukturyzacji obu sektorów oraz instytucji szkoleniowych i doradczych biorących udział w realizacji Programu. Budżet uzgodnionego przez obie strony porozumienia wynosił około 1,1 mln euro. Realizacja zadań w ramach programu INICJATYWA I trwała do końca 2000 roku.

¹⁵² M. Olszewski, *Analiza Phare 99 - Inicjatywa*, Centrum Informacji Europejskiej, Internet: <http://www.cie.gov.pl/tem/pomocowe.html> 2000

II.2.2.5 Program restrukturyzacji sektora węglowego i stalowego INICJATYWA 1999.

Program restrukturyzacji sektora węglowego i stalowego zaplanowany w ramach linii budżetowej PHARE 99 był naturalnym przedłużeniem programu PHARE - Inicjatywa podpisanego w 1998 roku. Podobny był cel, a mianowicie złagodzenie skutków restrukturyzacji obu sektorów gospodarki poprzez przeszkolenie oraz pomoc w tworzeniu nowych miejsc pracy dla osób zwolnionych z kopalń, hut oraz przedsiębiorstw z nimi związanych. Zmieniał się natomiast charakter programu. Reforma administracyjna kraju umożliwiła częściowe zdecentralizowanie programu. Obowiązek spoczywający na regionach - dbałości o stabilny rozwój regionu m.in. poprzez tworzenie planów strategicznych pozwoliło nieco zbliżyć program do działań podejmowanych na tym szczeblu. W efekcie realizowane projekty powinny być nie tylko zgodne priorytetami strategii centralnej (charakter sektorowy), ale również regionalnej (charakter regionalny), za której przygotowanie odpowiedzialny był Urząd Marszałkowski. Z tego powodu drugim celem było wdrażanie zasad polityki strukturalnej UE na poziomie regionalnym i centralnym za pomocą projektów realizowanych według opracowanych planów strategicznych (tzw. projektów pilotażowych). Założono realizację projektów w województwie śląskim i w wybranych obszarach innych województw, gdzie występują kopalnie lub zakłady hutnicze przeznaczone do restrukturyzacji. Są to m.in. rejon Dolnego Śląska (szczególnie Wałbrzych), Małopolska, Podkarpacie i Staropolski Okręg Przemysłowy. Program został zrealizowany według podziału kompetencji pomiędzy samorządami. W takim układzie gminy były odpowiedzialne za te działania, które dotyczyły podstawowych potrzeb jej mieszkańców. Powiaty zmierzyły się z problemami o zasięgu większym niż jedna gmina (okazało się to karkołomnym przedsięwzięciem), zaś województwo wzięło odpowiedzialność za rozwój regionalny. Według tego klucza były składane projekty rozwoju lokalnego. Program został podzielony na trzy komponenty:

- wsparcie inwestycyjne na rozwój regionalny - 9 mln euro.

W ramach tej części programu sfinansowano w formie grantów małe projekty dotyczące rozwoju infrastruktury w nowym województwie śląskim, ale przede wszystkim w gminach uzależnionych od przemysłu węglowego lub stalowego.

Obszary tematyczne, czyli na co konkretnie można przeznaczyć środki zostały wskazane w planach strategicznych województwa (program operacyjny). Składane w tym zakresie projekty musiały być zgodne ze strategią województwa, a także strategią sektorową w konkretnej dziedzinie.¹⁵³ Przy akceptacji projektów brano pod uwagę podobne kryteria, jak te przyjęte w ramach projektów zgłaszanych do finansowania w ramach pierwszego celu polityki strukturalnej UE. Minimalna wartość wsparcia to 20 tys. euro a maksymalna 500 tys. euro. Takie wsparcie nie mogło stanowić więcej aniżeli połowę całej wartości projektu. W niektórych przypadkach władze lokalne mogły liczyć na wsparcie na działania związane z infrastrukturą istotną dla rozwoju lokalnego, a szczególnie w następujących dziedzinach: rozwój sieci usług dla przedsiębiorców, tworzenie nowych miejsc pracy, rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, przepływ innowacji i technologii, edukacja i rynek pracy, środowiska, transport.

Złagodzenie skutków restrukturyzacji przemysłu stalowego - 10 mln euro. Program PHARE w tej mierze zajął się realizacją projektów łagodzących społeczne skutki restrukturyzacji. W ramach tego komponentu przewidziano następujące działania: przekwalifikowanie - 500 tys. euro - realizowane przez lokalne instytucje wyłonione w drodze konkursu w regionach objętych restrukturyzacją,

- dotacje na działalność zawodową - 3 mln euro - współfinansowane są specjalne kontrakty przewidujące przekwalifikowanie się i podjęcie pracy w innym sektorze; objęci programem zostali przez 12 miesięcy zainteresowani pracownicy sektora, którzy wyrażali chęć jego opuszczenia i przekwalifikowania się,
- tworzenie nowych miejsc pracy i wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw - 6,5 mln euro – otoczył opieką gminy zagrożone strukturalnym bezrobociem, działania tj. dotacje do zasiłków dla zwalnianych pracowników, kredyty na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz usługi doradcze.

¹⁵³ Planowaniem strategicznym objętych jest sześć obszarów (dziedzin): transport, ochrona środowiska, rolnictwo, rybołówstwo, rozwój regionalny, zatrudnienie i polityka społeczna (tzw. rozwój zasobów ludzkich).

II.2.2.6 Polityka regionalna i spójności

Program był przedłużeniem i rozwinięciem działań podjętych w ramach Specjalnego Programu Przygotowawczego realizowanego z linii budżetowej PHARE 1998.

Składał się z trzech głównych części:

- rozwój infrastruktury lokalnej w województwie warmińsko-mazurskim i podkarpackim - 9,4 mln euro
- pilotażowe projekty rozwoju obszarów wiejskich województwie warmińsko-mazurskim i podkarpackim - 2,30 mln euro
- przygotowanie programów operacyjnych dla województw podlaskiego i lubelskiego - 0,45 mln euro

Celem programu była pomoc władzom lokalnym i regionalnym w realizacji polityki rozwoju regionu zgodnie z zasadami polityki strukturalnej UE. Jednocześnie założono pomoc przy wprowadzeniu mechanizmów polityki rozwoju obszarów wiejskich kompatybilnych z polityką w UE. Program ze względu na spodziewane efekty został ograniczony jedynie do czterech województw. O wyborze właśnie tych regionów zadecydowały ich niskie wskaźniki gospodarcze oraz zaniedbana infrastruktura uniemożliwiająca stabilny rozwój. Dzięki przeprowadzonej reformie administracyjnej oraz działaniom podjętym przez samorząd regionalny program był realizowany głównie na poziomie regionalnym. Składane projekty musiały być zgodne z planami strategicznymi województwa. System zarządzania projektami jest również zdecentralizowany i został oparty o specjalne instytucje wyłonione w drodze konkursowej.¹⁵⁴

II.2.2.7 Programy transgraniczne

Program Współpracy Przygranicznej (PHARE CBC) - wzmocnienie współpracy pomiędzy regionami przygranicznymi, to największy program realizowany w ramach PHARE dla Polski. Został ustanowiony w 1994 r. z inicjatywy Parlamentu Europejskiego w celu uzupełnienia programu INTERREG II , z pomocą

¹⁵⁴ Tamże.

którego przeznaczono ¼ środków programu Phare na wsparcie współpracy przygranicznej pomiędzy nowymi krajami Europy Środkowej i Wschodniej, a ich unijnymi sąsiadami. Program miał na celu stymulowanie procesu integracji krajów Europy Środkowej i Wschodniej z Unią Europejską. Przyczynił się również do ujednolicania regulacji prawnych i zrównoważenia standardów życiowych mieszkańców regionów przygranicznych krajów objętych Programem Phare i państw członkowskich Unii Europejskiej. Kolejny z celów zakładał przewyższenie urazów pochodzących z przeszłości, uświadamianie mieszkańcom regionów przygranicznych możliwości wspólnych działań oraz wymianę w różnych dziedzinach. Współpraca taka w znaczący sposób wspierała bowiem rozwój efektywnych form współpracy pomiędzy UE i jej sąsiadami.¹⁵⁵ Z tego względu Program Współpracy Przygranicznej Phare był zasadniczą częścią Strategii Przedakcesyjnej. Wysokość całego budżetu wyniosła ponad 50 mln euro rocznie i objęła pas przygraniczny.¹⁵⁶ W praktyce, kluczowym celem programu było wsparcie w dziedzinie infrastruktury transportowej (drogi, mosty, przejścia graniczne, lotniska, porty, stacje kolejowe - ponad 50% środków) i ochrony środowiska (oczyszczalnie ścieków, wysypiska odpadów, zakłady utylizacji - 1/4 środków). Ponadto wsparte zostały projekty w dziedzinie turystyki, rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, rolnictwa, oświaty oraz infrastruktury komunalnej (kanalizacja, gazyfikacja). Odbiorcami programu w przeważającej części były władze gminne lub związki gminne, zaś w przypadku projektów transportowych Dyrekcje Okręgowe Dróg Publicznych. W realizacji niektórych projektów wzięły udział organizacje społeczne. Specyficznym rodzajem beneficjenta programu były władze Euroregionów - dla nich powstał ponadto specjalny Fundusz Małych Projektów Euroregionalnych. Na jego budżet przeznaczono ponad 7 mln euro. Jego zasięg objął 9 Euroregionów (Nysa, Nysa-Sprewa-Bóbr, Pro Europa Viadrina, Pomerania, Bałtyk, Niemen, Bug, Karpacki i Tatry¹⁵⁷). Odbiorcami projektów finansowanych przez fundusz były władze gminne i instytucje lokalne, choć są one zarządzane przez władze Euroregionów. Wszystkie projekty realizowane z funduszy

¹⁵⁵ Źródło: Internet: <http://www.wwpe.gov.pl/cbc>, 2012.

¹⁵⁶ Dodatkowo na granicy z Niemcami do programu włączono również drugi w kolejności pas dawnych województw, który nie przylega bezpośrednio do granicy.

¹⁵⁷ Jedynie w przypadku Euroregionów Nysa, Nysa-Sprewa-Bóbr, Pro Europa Viadrina, Pomerania fundusz ten ma charakter otwarty (można do niego ciągle składać propozycje finansowania).

PHARE CBC zobowiązane były przynosić korzyści po obu stronach granic - jako podstawowy warunek wsparcia. Oprócz tego nie powinien on mieć komercyjnego charakteru, a jego realizacja musi zostać poparta przez władze samorządowe i rządowe. Maksymalny wkład PHARE CBC do realizowanego projektu wynosił do 75 %.

Program PHARE Cross Border Co-operation po 2000 roku funkcjonował zgodnie z Rozporządzeniem 2760/98 z 18.12.98 i stopniowo stał się częścią zintegrowanej polityki rozwoju regionalnego i objął jedynie dwa pasy powiatów bezpośrednio przylegających do granicy.¹⁵⁸

Programy dla "wielu beneficjentów" (multibeneficiary programmes¹⁵⁹) - Poza dość pokaźną sumą jaką gwarantował Phare na przedłożone przez polski rząd projekty (tzw. programy narodowe i transgraniczne), Polska miała również dostęp do wielu programów tzw. wielonarodowych. Ich wspólną cechą jest to, że są one wdrażane bezpośrednio przez Komisję Europejską. Czasami w zbieraniu wniosków i procedurach konkursowych wyręczają ją odpowiednio wybrane firmy konsultingowe. W przeciwieństwie do programów narodowych są one przeznaczone często dla wszystkich krajów starających się o członkostwo w UE lub kilku z tych państw. Dużą rolę w ich realizacji odgrywa Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej, które jak każda służba Komisji wspiera jej pracę, także w kwestii organizacji konkursów na dotacje i granty.¹⁶⁰

Programy wielonarodowe PHARE stanowią jeden z elementów przyszłej integracji europejskiej. Jednym z ich głównych celów jest pogłębienie współpracy pomiędzy krajami kandydującymi do członkostwa w Unii Europejskiej (zarówno na poziomie podejmowania decyzji, jak i wspólnej realizacji programów). W stosunku do programów narodowych (realizowanych w ramach krajowych programów operacyjnych) programy wielonarodowe uzgadniane są według innych

¹⁵⁸ Zasada ta nie stosuje się do Euroregionów. Te formy współpracy zostaną objęte pomocą w całości nawet jeśli terytorialnie wykraczają poza wspomniany obszar dwóch pasów powiatów.

¹⁵⁹ Aktualnie (w latach 2011-2012) programem objęte są: Bośnia i Hercegowina, Albania, Jugosłowiańska Republika Macedonii, Czarnogóra, Serbia, Kosowo i Turcja.

¹⁶⁰ Źródło: Internet:http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/ipa_2012/pf_1_csf_multi-beneficiary.pdf, 2012.

procedur. Kierunki działania, liczba wspieranych obszarów określone są wspólnie przez państwa uczestniczące w tych programach oraz Komisję Europejską.

W latach 1990-1996 Komisja Europejska na pomoc w ramach programów wielonarodowych przyznała 704,2 mln ECU (10,6% całości środków finansowych PHARE). Pomoc finansowa była kierowana na rozwój infrastruktury (transport, telekomunikacja, przesył energii), ochronę środowiska, rozwój zasobów ludzkich, pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw, ujednolicanie norm i standardów technicznych, rozwój administracji publicznej, współpracę transgraniczną i ułatwianie warunków międzynarodowej współpracy handlowej, zwalczanie zorganizowanej, międzynarodowej przestępczości.

Program ACCESS ¹⁶¹ jest programem oferowanym wszystkim krajom kandydującym do UE z Europy Środkowej. Jego celem było wzmocnienie społeczeństwa obywatelskiego. Powstał w 1999 roku w miejsce dwóch poprzednich programów o takim podobnym przeznaczeniu LIEN i PARTNERSHIP. Te dwa ostatnie programy funkcjonowały w latach 1993 - 1999. Program Access wspierał inicjatywy i wzmacniał możliwości organizacji pozarządowych poprzez finansowanie projektów związanych z wdrażaniem prawa unijnego oraz niektórych aktywności społecznych (kierowanych do grup społecznych z różnych względów defaworyzowanych: mniejszości etniczne i religijne, niepełnosprawni, rodziny patologiczne, dzieci odrzucone, bezrobotni).

II.2.2.8 Ecos – Overture

Program oparty był na współpracy ponadregionalną pomiędzy krajami Europy – Środkowej i państwach członkowskich UE. Wspierany przez UE ze źródeł Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz programu PHARE. Początek inicjatywie dały dwa programy UE Ecos – dotyczący miast oraz Overture – dotyczący regionów, dostępne jedynie dla państw członkowskich UE. Powstały one jako dwa oddzielne programy w 1991 roku stopniowo zostały one połączone we wspólną inicjatywę w 1995 roku. Z tego względu, że program był

¹⁶¹ Red. R. Koźlicka, M. Olszewski, na podstawie materiałów Komisji Europejskiej, UKIE i materiałów własnych: *Przegląd programów dla sektora organizacji Pozarządowych (wersja robocza)*, Centrum Informacji Europejskiej UKIE, Warszawa 2012, s. 4.

finansowany jedynie ze źródeł Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego uniemożliwiało to udział partnerów z Europy Środkowej. Z tego powodu w 1994 roku po raz pierwszy zarezerwowano specjalne fundusze z programu PHARE, aby umożliwić udział partnerom z Europy Środkowej. Od tego też czasu program miał charakter ponadgraniczny. Wśród głównych celów programu położono nacisk na wzmocnienie współpracy pomiędzy uczestnikami życia regionalnego z różnych państw poprzez rozwój wspólnych projektów opartych na wymianie doświadczeń i przekazywaniu umiejętności, osiągnięcie samodzielności samorządów w rozwoju lokalnych inicjatyw poprzez pomoc przekazanie niezbędnych umiejętności na szczeblu regionalnym i lokalnym, wzmocnienie możliwości metod pracy władz regionalnych i lokalnych oraz organizacji współpracujących w krajach Europy Środkowej, krajach Wspólnoty Niepodległych Państw, pozaunijnych krajów Basenu Morza Śródziemnego oraz regionów UE w zakresie rozwoju gospodarczo-społecznego, promocja projektów lokalnych i regionalnych w celu dostarczenia modelowych rozwiązań w innych regionach, wzmocnienie strategii przedakcesyjnej władz regionalnych i lokalnych w krajach Europy Środkowej i Wschodniej w aspekcie uczestnictwa w politykach UE, a szczególnie pod kątem polityki strukturalnej i funduszy strukturalnych UE.

Projekty finansowano w czterech obszarach tematycznych:

- współpraca w zakresie wdrażania metod pracy i instrumentów dla władz regionalnych i lokalnych, a zwłaszcza:
 - opracowywanie strategii rozwoju lokalnego i regionalnego pod kątem rozszerzenia UE
 - tworzenie centrów rozwojowych nakierowanych na równość szans
- współpraca we wdrażaniu usług dla małych i średnich przedsiębiorstw, a zwłaszcza:
 - wdrażanie systemów usług na rzecz rozwoju i modernizacji małych i średnich przedsiębiorstw
 - działań zmierzających do podniesienia roli kobiety w lokalnym rozwoju gospodarczym
- współpraca w zakresie ochrony środowiska i instrumentów zrównoważonego

rozwoju, a zwłaszcza działań w zakresie ochrony, promocji i zarządzania obszarami chronionymi oraz działań zmierzających do ustanowienia kontroli emisji zanieczyszczeń powietrza, zagospodarowania odpadami oraz oczyszczania ścieków, działań w zakresie poszanowania energii i promocja odnawialnych źródeł energii

- rozwoju gospodarczego obszarów miejskich i wiejskich, a zwłaszcza działań w zakresie rozwoju gospodarczego regionów miejskich i wiejskich pod kątem zachowania istniejących lub tworzenia nowych miejsc pracy.

Inne programy wielonarodowościowe:

- Justice and Home Affairs 1999
- Small Project Programme 1999
- Approximation of Legislation Programme – TAIEX
- Nuclear Safety Programme 1999
- PHARE Evaluation Programme 1999-2000
- Special Assistance Programme 1999
- Statistical Co-operation Programme
- Business Support Programme
- Technical and Administrative Assistance Facility (ATA)

II.2.3 Spójność Społeczna i Gospodarcza

Ostatni z nich Spójność Społeczna i Gospodarcza (Phare SSG) miał na celu zmniejszanie opóźnień i nierównomierności rozwoju regionów poprzez promowanie aktywności gospodarczej, rozwiązywanie problemów społecznych związanych z rynkiem pracy, restrukturyzację oraz rozwój infrastruktury. Program zrealizowano w czterech edycjach: 2000, 2001, 2002, 2003,¹⁶² a pierwszeństwo uczestnictwa miały województwa najbiedniejsze i charakteryzujące się największymi problemami społeczno-gospodarczymi. Od 2001 część krajowa (sektorowa) programu była dostępna dla wszystkich regionów. Łączna wielkość środków wydatkowanych

¹⁶² Źródło Internet: <http://www.funduszestrukturalne.gov.pl/PHARE/> 2012.

w ramach Phare SSG 2000 - 2003 wynosiła około 670 mln euro, a wielkość środków wydatkowanych w poszczególnych edycjach nie była proporcjonalna do liczby uczestniczących w nich województw. Najwięcej środków, bo ok. 30% ogółu (ok. 200 mln euro) wydano z edycji Phare SSG 2001. W pozostałych edycjach wydatkowano po ok. 22-23% ogółu środków programu. Zatem z każdą kolejną edycją Phare na jedno uczestniczące w niej województwo przypadało mniej środków. Województwa wschodnie oraz województwo śląskie pozostając najdłużej w programie otrzymały najwięcej środków na realizację zakładanych celów.

Na potrzeby analizy przestrzennego zróżnicowania absorpcji środków Phare SSG 2000-2003 w Polsce rozliczono w układzie regionalnym ponad 90% wydatkowanych środków programu (zarówno z części regionalnej, jak i krajowej). Podział środków wydatkowanych w ramach sektorowych programów Phare RZL 2001- 2003 oraz regionalnego Phare RZL 2003 (wdrażanego jak sektorowy) nie był możliwy, ponieważ realizowane projekty miały zasięg ponadregionalny. Podstawowym wnioskiem z analizy danych zdezagregowanych w układzie wojewódzkim jest to, że decydujący wpływ na przestrzenne zróżnicowanie łącznej absorpcji środków Phare SSG miał scentralizowany system stopniowego włączania województw do programu w oparciu o przedstawione kryteria. Najwięcej środków ogółem, jak również w przeliczeniu na mieszkańca, wydatkowano w województwach Polski Wschodniej (po kilkanaście procent ogółu środków programu). Średnio w regionie alokacja z Phare SSG wynosiła ponad 16 euro na osobę, ale w województwach: podlaskim i warmińsko-mazurskim – ponad trzykrotnie, tyle co średnia, a w lubelskim i podlaskim – ponad 2 razy więcej od średniej. Dotacje przeciętnie większe od średniej krajowej (licząc łączną wartość projektów w przeliczeniu na mieszkańca) odnotowano w województwach: śląskim, świętokrzyskim, kujawsko-pomorskim i lubuskim. Nieznacznie powyżej średniej znalazły się jeszcze województwa zachodnie i północne, korzystające z wcześniejszych doświadczeń związanych z realizacją projektów w ramach Phare CBC. Relatywnie najmniejsze środki przypadły na realizację projektów w ramach Phare SSG w województwach o wysokim średnim PKB na osobę (mazowieckie i wielkopolskie). Struktura wydatkowania środków według komponentów była zdeterminowana na komponenty oraz wielkość dotacji możliwej do osiągnięcia w poszczególnych komponentach. Na ich podstawie można

stwierdzić, że cel programu – spójność społeczno-gospodarczą regionów próbowano osiągnąć przede wszystkim poprzez inwestycje w infrastrukturę (średnio ok. 60% środków w regionach), a w dużo mniejszym stopniu poprzez wsparcie małej i średniej przedsiębiorczości (ok. ¼ środków) oraz rozwój zasobów ludzkich (kilkanaście procent). W tym zakresie regiony (oprócz dwóch wyjątków) nie różniły się znacznie między sobą. Największy udział wydatków na projekty infrastrukturalne w ogólnej kwocie projektów finansowanych w ramach Phare SSG (ok. 80%) przypadł na województwa wschodnie (warmińsko-mazurskie, podlaskie) oraz centralne charakteryzujące się również znaczącymi problemami gospodarczymi (kujawsko-pomorskie, świętokrzyskie, łódzkie). Wspomnianymi wyjątkami pod względem struktury projektów były dwa relatywnie najbogatsze województwa: wielkopolskie i mazowieckie, które uzyskały najmniej środków w przeliczeniu na mieszkańca. W obu województwach większość środków rozliczonych w ujęciu regionalnym w ramach Phare przeznaczono nie na projekty infrastrukturalne, ale na projekty wspierające małą i średnią przedsiębiorczość (w województwie wielkopolskim – 70% ogółu środków Phare, w mazowieckim – 42%), co było konsekwencją nie tylko wysokiego poziomu przedsiębiorczości w tych województwach, ale także kolejności włączania tych województw do programu. Zróżnicowania przestrzenne w wykorzystaniu środków komponentu MSP (regionalnego i sektorowego) w przeliczeniu na mieszkańca nie odbiegały od zróżnicowań alokacji przestrzennej ogółu środków Phare SSG, ponieważ większość alokacji została zaplanowana centralnie w ramach części regionalnej programu. Zatem nawet środki na cele związane z konkurencyjnością, udostępniano w większym stopniu regionom słabszym gospodarczo w celu ich aktywizacji, a nie „lokomotywowi wzrostu”, aby przyspieszyć wzrost gospodarczy kraju. Duże rozpiętości dotyczyły bezwzględnej liczby projektów z tego zakresu i wahały się od ponad 1600 projektów w województwie śląskim do około 400 w opolskim. Największym zainteresowaniem przedsiębiorców cieszyło się wsparcie inwestycji w środki trwałe, z którego skorzystało 65 % beneficjentów komponentu MSP Phare SSG 2000-2003. Podobne efekty uzyskano przy realizacji SPO Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw. Zróżnicowanie udziału dotacji w kosztach całkowitych projektów Phare nie wykazywało prawidłowości przestrzennych, ale dotyczyło komponentów programu. Najwyższe dofinansowanie otrzymały projekty realizowane na zlecenie PARP przy współpracy Wojewódzkich Urzędów

Pracy z zakresu rozwoju zasobów ludzkich (ok. 75 %) oraz projekty infrastrukturalne (ok. 60% całkowitego kosztu inwestycji, który wynosił 628,5 mln euro), realizowane przez gminy, powiaty, województwa i GDDKiA. W najmniejszym stopniu dotowano projekty przedsiębiorców (20% w edycji Phare 2001, a w pozostałych edycjach na poziomie 50%), co wynikało z ograniczeń udzielania pomocy publicznej podmiotom prywatnym, chroniących wolną konkurencję rynkową.

Dokonując próby oceny wpływu realizacji programu na rozwój regionalny należy zwrócić uwagę na fakt, iż Phare SSG był pierwszym kompleksowym programem unijnym adresowanym do polskich regionów. W praktyce zadaniem nadrzędnym realizacji programu – obok formalnego celu, jakim było wzmacnianie spójności społeczno–gospodarczej regionów Polski – okazało się przygotowanie systemu zdolnego do wdrażania funduszy strukturalnych. Podsumowując należy podkreślić, że realizacja programu nie doprowadziła do rozwiązania strategicznych problemów regionów ze względu na ich zbyt małe zdolności absorpcyjne, niewystarczającą wielkość uruchomionych środków i krótki okres trwania programu w porównaniu do potrzeb regionów. Trudne było także osiągnięcie korzyści synergicznych, uzyskiwanych w konsekwencji komplementarnie i synchronicznie przeprowadzanych projektów. Realizacja projektów w ramach Phare SSG umożliwiła przeprowadzanie jedynie punktowych interwencji. Narzucony regionom harmonogram uczestnictwa w poszczególnych edycjach programu (preferujący słabsze gospodarczo województwa) nie przyczynił się więc w znaczącym stopniu do zmiany zróżnicowań rozwoju regionalnego i pokonania dystansu rozwojowego Polski Wschodniej wobec reszty kraju. Jak wspomniano powyżej, zrealizowane projekty nie miały znaczącego oddziaływania regionalnego, ale ogólne wnioski z ich ewaluacji są pozytywne. Efekty rzeczowe w zakresie infrastruktury uznano za adekwatne do potrzeb regionów, a ich skutki za zadowalające. Realizacja Phare RZL pozwoliła m.in. na wprowadzenie rozwiązań dotychczas nieobecnych na gruncie polskim (np. projekty skierowane do kobiet powracających na rynek pracy, osób młodych, zagrożonych wykluczeniem społecznym), z których większość kontynuowano po akcesji w ramach SPO RZL. Mniej niż połowa uczestników projektów związanych z aktywizacją zawodową przyznała, że program pomógł im z znalezieniem pracy, a kilkanaście procent uczestników projektów ukierunkowanych na promocję przedsiębiorczości założyło firmy. Spadku bezrobocia

nie można natomiast uznać za bezpośredni skutek wdrażania samego komponentu, ale za konsekwencję poprawy sytuacji gospodarczej Polski. Dzięki programowi Phare SSG udało się zainicjować system wspierania rozwoju regionów, wykorzystujący środki krajowe i środki UE.

W latach 1994–2003 ze środków programu Phare CBC wydano ponad 500 mln euro. Po 2000 r. środki Phare CBC (ponad 200 mln euro) uzupełniły przedakcesyjne środki programu Phare SSG (ponad 600 mln euro). Dominujące znaczenie dla programów Phare CBC miały projekty realizowane na granicy zachodniej. Po 2000 r. stanowiły one 80% środków programu. Dużo mniejsze znaczenie miały projekty na granicy z Czechami - 9% , Słowacją - 7% i w regionie Morza Bałtyckiego -5% . Znaczenie finansowe poszczególnych edycji Phare CBC było podobne, gdyż po 2000 r. wydatkowano średnio ponad 50 mln euro rocznie. Z tej kwoty ok. 60% środków przeznaczono na projekty infrastruktury transportowej.

Projekty realizowane w ramach Phare CBC były dotowane średnio w 60% całkowitej wartości projektów (ok. 360 mln euro). Relatywnie najwyższą dotację - 70% otrzymały projekty wspierające współpracę regionu Morza Bałtyckiego, a najniższą - współpracę transgraniczną ze Słowacją (50%). Wielkości te również nie różniły się znacznie w poszczególnych edycjach.

Wpływ Phare CBC na rozwój regionalny Polski można ocenić jako stosunkowo niewielki m.in. ze względu na fakt ograniczonego zasięgu oddziaływania programu oraz struktury wydatków w podziale na granice. Efekty rzeczowe Phare CBC widoczne były przede wszystkim na obszarach przygranicznych Polski z Niemcami oraz punktowo na granicy wschodniej, gdzie rozbudowywano infrastrukturę przejść granicznych. Znaczną część środków skierowano na poprawę infrastruktury przejść granicznych i dróg dojazdowych do nich, co pośrednio mogło przyczynić się do poprawy warunków działalności i współpracy przedsiębiorstw polskich i niemieckich. W układzie regionalnym największe znaczenie program Phare CBC miał dla województwa lubuskiego, obejmując zasięgiem cały jego obszar.

Realizację projektów utrudniały dysproporcje finansowe niesprzyjające współpracy, wynikające z braku możliwości łączenia środków programu Phare CBC (po stronie polskiej) i inicjatywy INTERREG (po stronie niemieckiej). Wspólne zadania mogły być zatem tylko konsultowane, ponieważ realizowano je z dwóch różnych linii budżetowych i na podstawie innego systemu wdrażania. W sumie na realizację NSRR na lata 2001-2006 z dwóch największych programów Phare: SSG i CBC wydano ok. 880 mln euro, czyli więcej o ¼ od oszacowanej kwoty. Szacowana dynamika wydatkowania środków również odbiegała do realnej. Planowano wydać najmniej środków w edycji 2000 i stałą kwotę w kolejnych edycjach. W rzeczywistości najwyższe wydatki dotyczyły edycji Phare 2001, a wydano najwięcej w kolejnej. Głównym powodem rozbieżności było przyjęcie optymistycznego założenia w chwili zatwierdzania NSRR, że Polska wstąpi do UE w 2003 r. i już wówczas będzie mogła korzystać z funduszy strukturalnych.¹⁶³

II.2.4 Programy Wspólnotowe

Programy wspólnotowe powstają z inicjatywy władz Unii Europejskiej (UE) i przeznaczone są zazwyczaj dla państw członkowskich. W krajach członkowskich UE ich celem jest wzmacnianie współpracy między państwami piętnastki. Tematyka programów jest bardzo zróżnicowana. Wspierają one współpracę w zakresie ochrony środowiska, rozwoju kultury czy też edukacji. Ze środków tych programów mogą korzystać rządy, organizacje pozarządowe oraz podmioty prywatne i uczelnie. Są planowane przez Komisję Europejską wspólnie z krajami członkowskimi. Niemal wszystkie programy wspólnotowe są pod bezpośrednim nadzorem Komisji Europejskiej. Ze względu na ich charakter zarządzają nimi Dyrekcje Generalne Komisji Europejskiej (DG) odpowiednie do sektora, w którym funkcjonuje program (np. programem LIFE dot. ochrony środowiska zarządza DG XI – środowiska naturalne, bezpieczeństwo jądrowe i obrona cywilna).

17 lipca 1995 roku Polska podpisała Protokół Dodatkowy do obowiązującego już wtedy Układu Europejskiego. Dzięki niemu Polska mogła uczestniczyć

¹⁶³ Łączne wsparcie przyznane Polsce w ramach instrumentów przedakcesyjnych przez Unię Europejską zamknęło się kwotą 6,079 mld euro. Wartość alokacji dla poszczególnych programów kształtowała się następująco: z 3,916 mld euro przypadających na program Phare 1,865 mld euro stanowiło finansowanie działań w ramach Phare 2000 – 2003 (tzw. Phare przedakcesyjnego), ISPA 2000 – 2003 otrzymała 1,454 mld euro, SAPARD 2000-2003 - 0,709 mld euro.

na podobnych zasadach jak kraje członkowskie w niektórych programach wspólnotowych. Uczestnictwo w tego typu programach przybliżało Polsce zasady funkcjonowania integracji Europejskiej. Pozwalało również nawiązać i pogłębić kontakty z krajami członkowskimi (UE). Unijna pomoc przekazywana w ramach tych programów trafiała do Polski niezależnie od programu PHARE. Podczas gdy państwa członkowskie UE uczestniczą w nich automatycznie, to rządy państw stowarzyszonych z UE muszą zadeklarować, że wniosą składkę, która trafi do wspólnego budżetu programów. Polska składka była częściowo opłacona z programu PHARE.

Do najpopularniejszych w naszym kraju należały:

Socrates ¹⁶⁴

Celem programu Sokrates było promowanie europejskiego wymiaru kształcenia na wszystkich poziomach (od przedszkola po uniwersytet) oraz koncepcji „uczenia się na całe życie” – w aspekcie kreowania Europejskiej tożsamości i poczucia jedności wśród mieszkańców zjednoczonej Europy. Sokrates obejmuje następujące podprogramy: ERASMUS – szkolnictwo wyższe; COMENIUS – współpraca szkół średnich, podstawowych i przedszkoli; LINGUA – program promujący naukę i nauczanie języków obcych w Europie; ODL – kształcenie otwarte i na odległość; ADULT EDUCATION – Kształcenie dorosłych; ARION – poznanie różnych systemów edukacyjnych; NARIC – sieć informacyjna porównywalności wykształcenia. ¹⁶⁵

Leonardo da Vinci

¹⁶⁴ Zmieniony w 2006 w Uczenie się przez całe życie na podstawie decyzji 1720/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 listopada 2006 r. a następnie w program Erasmus+ na podstawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1288/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiające „Erasmus+”: unijnym program na rzecz kształcenia, szkolenia, młodzieży i sportu. Obejmując zakresem działania pozostałych programów edukacyjnych jak Leonardo da Vinci.

¹⁶⁵ Informacje zebrane w Biurze Programu Sokrates Fundacji Rozwoju Systemu Edukacji oraz na stronie internetowej: <http://www.men.waw.pl>, 2000.

W ramach programu realizowane były: projekty pilotażowe, międzynarodowe projekty wymian i staży, projekty badań i analiz. Program projektów pilotażowych: służy podnoszeniu jakości i innowacyjności systemów kształcenia zawodowego, tworzeniu i testowaniu programów oraz metod kształcenia, treści i materiałów dydaktycznych. Jednym z ważniejszych zadań projektów realizowanych w ramach programu jest podnoszenie kwalifikacji zawodowych, doskonalenie językowe pracowników, tworzenie sieci instytucji edukacyjnych/szkoleniowych oraz upowszechnienie innowacji w dziedzinie szkolenia i kształcenia zawodowego. Program staży i wymiany służy wykorzystaniu mobilności uczestników do wzmocnienia Europejskiego wymiaru treści szkoleniowych i polityki w dziedzinie szkolenia zawodowego, promowania praktycznych doświadczeń zgromadzonych w czasie pracy, doskonalenie umiejętności językowych i nabywanie wiedzy, wspieranie współpracy między różnymi organizacjami szkoleniowymi oraz sektorami, a także ułatwianie – na drodze szkolenia – transferu wiedzy technologicznej zgromadzonej przez przedsiębiorstwa. Program badań i analiz obejmuje badania w dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego. Projekty te mogą dotyczyć problemów związanych z prognozowaniem zapotrzebowania na określony typ przygotowania zawodowego, sprzyjając osiągnięciu wyższych kwalifikacji, stymulować rozwój zainteresowania kształceniem zawodowym.¹⁶⁶

Młodzież dla Europy

Program jest przeznaczony dla młodzieży w wieku 15 - 25 lat i dla osób, które pracują z młodzieżą. stworzono go przede wszystkim po to, aby wspierać współpracę młodzieży, która prowadziaby do nawiązywania kontaktów i przezwyciężania istniejących barier. Ten cel ma być osiągnięty dzięki wymianie młodzieży z różnych państw. Program ma pomóc postrzegać Unię Europejską jako część wspólnego dziedzictwa kulturowego oraz zwrócić uwagę na niebezpieczeństwa wykluczenia z niego określonych grup społecznych. Jego celem jest także uświadomienie znaczenia demokracji oraz zachęcenie dzieci i młodzieży niepełnosprawnej, pochodzącej z rodzin patologicznych czy też należącej do mniejszości narodowych do aktywnego uczestniczenia w życiu

¹⁶⁶ Źródło: Internet: <http://www.Europa.eu.int/en/comm/dg22/leonardo.html>, 2000.

społecznym. Program koncentruje się również na zachęceniu młodzieży do uczestnictwa w organizacjach pozarządowych.¹⁶⁷

III Wieloletni Program dla Małych i Średnich Przedsiębiorstw

Program jest jednym z trzech komponentów programu Unii Europejskiej pod nazwą: Zintegrowany Program dla Małych i Średnich Przedsiębiorstw i Sektora Rzemiosła. Komponent ten, decyzją Rady Stowarzyszenia Komisji Europejskiej z dnia 9 grudnia 1996 roku (Official Journal of the European Communities, No L 6/25, art.7) otwarto dla krajów Europy Środkowej, w tym dla Polski. III i IV Wieloletni Program dla MSP zarządzane były bezpośrednio przez Komisję Europejską przez Dyрекję Generalną XXIII (Polityka wobec przedsiębiorstw, dystrybucja, turystyka oraz spółdzielczość). W Polsce za realizację działań związanych z rozpowszechnianiem informacji o Programie i ułatwieniem polskim organizacjom dostępu do Programu odpowiadała, w imieniu Ministerstwa Gospodarki, Polska Fundacja Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw. Sieć Euro Info jest jednym z głównych instrumentów promowanych w ramach III i IV Wieloletniego Programu dla MSP. W sumie obejmując ok. 30% całości budżetu programu.

V i VI Program Ramowy były głównymi instrumentami UE służącymi do finansowania badań w Europie. Program ten zaproponowany przez Komisję Europejską został otwarty dla publicznych i prywatnych, małych i dużych do końca 2006 roku.¹⁶⁸

Ustanowione zostały także Programy Horyzontalne, które wspierały cele określone w programach tematycznych, a objęły: sieci naukowe, stypendia, upowszechnianie wyników badań naukowych prowadzonych w Unii Europejskiej, wspieranie wspólnych badań prowadzonych przez małe i średnie przedsiębiorstwa, rozwój nowych technologii, metod i ich produktów.

Projekty dotyczyły przede wszystkim sfery spraw społecznych, wsparcia

¹⁶⁷ Źródło: Internet: <http://www.youth.org.pl>, 2000.

¹⁶⁸ Uczestnictwo w badaniach europejskich, Szósty Program Ramowy Badań i Rozwoju Technicznego (2002-2006) - przewodnik dla wnioskodawców, s. 4, Źródło: Internet: <http://www.6pr.pl>.

samorządów terytorialnych i organizacji pozarządowych. W ich ramach wyróżniamy: LIEN, który służył pomocą dla organizacji pozarządowych krajów Europy Środkowej i Wschodniej działającym w sektorze społecznym, gdzie zrealizowano projekty pomagające kobietom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej, zwiększono możliwości ich edukacji i szkolenia profesjonalnego, przyczyniające się do społecznej reintegracji osób bezrobotnych lub osób z marginesu społecznego, wspierające trwałą pomoc zdrowotną i socjalną dla określonych grup docelowych np. osób w podeszłym wieku, bezdomnych, bezdomnych dzieci. Kolejny to Partnership, wpływający na rozwój lokalny poprzez stymulowanie integracyjnego podejścia do rozwoju, np. takiego, który oprócz aspektów ekonomicznych bierze także pod uwagę socjalne, kulturalne i środowiskowe elementy rozwoju. Program wspierał zdecentralizowane organizacje non-profit, biorące udział w procesie lokalnego rozwoju gospodarczego i socjalno - ekonomicznego.

II.3 ISPA - Przedakcesyjny Instrument Polityki Strukturalnej (INSTRUMENT *for* STRUCTURAL POLICIES FOR PRE-ACCESSION)

Program był jednym z trzech (razem z Phare i Sapard) przedakcesyjnych instrumentów pomocy Unii Europejskiej dla dziesięciu państw kandydujących. W latach 2000-2003 budżet ISPA wyniósł 1,040 mld euro rocznie z czego Polsce przysługiwało od 30 do 37 procent tej kwoty, czyli średnio około 348 mln euro. Podział środków oparty był o następujące kryteria: liczba ludności, wielkość PKB na głowę mieszkańca liczonego według parytetu siły nabywczej oraz powierzchnia kraju.¹⁶⁹

W latach 2000-2003 Komisja Europejska przyznała faktycznie Polsce 1,480 mld euro na realizację 69 projektów z zakresu środowiska i transportu. Polska wykorzystała w pełni średnią alokację ISPA, która wynosiła 348 mln euro rocznie. Kwota przyznawana corocznie przez Komisję Europejską w ramach ISPA od 2000 r. przekroczyła 350 mln euro. Oznacza to, że Polska całkowicie

¹⁶⁹ Źródło: Internet: <http://www.funduszsposojnosci.gov.pl/ISPA/2005>.

wykorzystała dostępne środki zgłaszając odpowiednią ilość projektów do dofinansowania z Funduszu ISPA. Przedsięwzięcia podejmowane w ramach ISPA miały mieć na tyle dużą skalę, aby ich realizacja wywarła znaczący wpływ na rozwój gospodarczy. Dlatego Komisja Europejska przyjęła, że koszt jednego przedsięwzięcia nie mógł być zasadniczo niższy niż 5 mln euro. Wkład finansowy Wspólnoty mógł stanowić 75 proc. wartości projektu liczonej jako wydatki publiczne, przy czym Komisja mogła zdecydować w porozumieniu z Komitetem Zarządzającym o podniesieniu tej wartości do 85 %, jeżeli dane przedsięwzięcie w szczególny sposób przyczyniało się do realizacji celów funduszu.

Podstawowym celem funduszu ISPA było wsparcie krajów kandydujących w zakresie społecznej i gospodarczej spójności poprzez współfinansowanie dużych projektów ¹⁷⁰ inwestycyjnych w sektorze środowiska i transportu. Wsparcie finansowe funduszu ISPA obejmowało w szczególności:

- a. w obszarze środowiska: wspieranie przedsięwzięć umożliwiających krajom beneficjentom dostosowanie się do wspólnotowego prawa ochrony środowiska oraz do celów Partnerstwa dla Członkostwa ¹⁷¹
- b. w obszarze transportu: wspieranie przedsięwzięć umożliwiających krajom beneficjentom dostosowanie się do celów Partnerstwa dla Członkostwa poprzez stworzenie połączeń sieci krajowej z siecią transeuropejską oraz ujednolicenie warunków wykorzystania tych sieci.

Ze środków ISPA finansowane były inwestycje w infrastrukturę kolejową i drogową w ramach krajowych sieci transportowych oraz połączeń z sieciami transeuropejskimi. Natomiast w dziedzinie ochrony środowiska realizowane były projekty służące spełnieniu wymogów unijnych dotyczących dostaw wody pitnej, odprowadzania i oczyszczania ścieków, utylizacji odpadów i ochrony atmosfery.

Od 1 maja 2004 r. Polska przestała być beneficjentem funduszu ISPA,

¹⁷⁰ *Narodowa Strategia dla Sektora Transportu; Program ISPA*, Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej, Warszawa 2000, Źródło: Internet: http://bip.transport.gov.pl/pl/bip/integracja_europejska/fundusze/ispa/px_narodowa_strategia_ispa.pdf.

¹⁷¹ *ISPA - programowanie i zasady wdrażania w Polsce*, Źródło: Internet: <http://www.cie.gov.pl/fundusze/vademecum/strony/ispa.html>.

choć projekty finansowane ze środków tego funduszu będą nadal realizowane w ramach Funduszu Spójności. Zgodnie z załącznikiem II do Traktatu Akcesyjnego wszystkie projekty, które były przedmiotem decyzji Komisji w sprawie pomocy na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1267/99 ustanawiającego Instrument Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej, a które nie zostały ukończone, są realizowane w ramach działającego na zbliżonych zasadach Funduszu Spójności. Przedsięwzięcia finansowane w ramach ISPA musiały realizować postanowienia Układu Europejskiego (*European Agreement*), włączając w to realizację polityki w zakresie pomocy państwa oraz polityki wobec ochrony i poprawy stanu środowiska. Zadaniem Komisji było zapewnienie koordynacji i spójności przedsięwzięć realizowanych w ramach ISPA z przedsięwzięciami finansowanymi z budżetu Wspólnoty, w tym z inicjatywami współpracy przygranicznej i międzyregionalnej, z działaniami Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz innymi finansowymi instrumentami Wspólnoty, a także z działaniami Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, Banku Światowego i innych międzynarodowych instytucji finansowych.

Wkład finansowy Wspólnoty w ramach Programu ISPA stanowił zwyczajowo do 75% wartości zaangażowanych środków publicznych Komisja, jednakże w porozumieniu z Komitetem Doradczym w pojedynczych przypadkach decydowano o podniesieniu tej wartości do poziomu 85% jeśli przedsięwzięcia przyczyniły się w sposób szczególny do realizacji generalnych celów funduszu ISPA ¹⁷².

Celem zapewnienia efektywności przedsięwzięć finansowanych w ramach ISPA, brane pod uwagę będą następujące kryteria:

- osiągnięte korzyści społeczne i ekonomiczne po realizacji przedsięwzięcia w tym proporcjonalny udział środków prywatnych w budżecie przedsięwzięcia.
- zabezpieczenie efektywnego zarządzania realizacją przedsięwzięcia,
- zgodność z priorytetami ustanowionymi w "Partnerstwie dla Członkostwa",
- wkład przedsięwzięcia w realizację polityki Wspólnoty w dziedzinie ochrony środowiska. ¹⁷³

¹⁷² Całkowite wsparcie nie mogło przekroczyć poziomu 90 procent, za Memorandum Finansowa ISPA, załącznik finansowy, finansowe postanowienia wykonawcze w ramach ISPA; Źródło: Internet:http://www.cie.gov.pl/fundusze/vademecum/programy/pr%20ispa/mf_aneks_fin.doc.

¹⁷³ T. Bachleđa-Curuś, *Fundusz ISPA-wsparcie dla inwestycji ekologicznych samorządów, w Almanach Środków pomocowych Unii Europejskiej, Podręcznik dla samorządu terytorialnego* 2001, Fundacja Rozwoju Samorządności i Prasy Lokalnej, Kraków.

Warunkiem kwalifikacji przedsięwzięcia do finansowania ze środków ISPA jest umożliwienie krajom kandydującym dostosowanie ich prawa do prawodawstwa wspólnotowego w dziedzinie ochrony środowiska i transportu oraz realizację celów zapisanych w "Partnerstwie dla Członkostwa". Proces selekcji i zatwierdzania projektów do finansowania ze środków Funduszu ISPA odbywał się w oparciu o narodową strategię w ochronie środowiska, odzwierciedloną w Narodowym Programie Przygotowania do Członkostwa w UE, który był zasadniczym elementem Partnerstwa dla Członkostwa. Bardzo istotnym kryterium akceptacji przedsięwzięć była funkcja katalizująca środków przeznaczanych w ramach ISPA, w stosunku do innych podobnych charakterem projektów. Potrzeby krajów kandydujących w zakresie infrastruktury ochrony środowiska były znaczne, szczególnie w świetle bardzo ograniczonych środków publicznych pozostających w dyspozycji rządów, w tym także środków ISPA.

Z tego powodu niezwykle istotnym była mobilizacja sektora prywatnego oraz środków własnych wnioskodawcy i przychody generowane przez przedsięwzięcie. W tym kontekście na etapie planu finansowego Komisja brała pod uwagę starania wnioskodawcy o przyznanie pożyczki z międzynarodowych instytucji finansowych, takich jak EBI, EBOR czy Bank Światowy. Komisja, stosując odpowiednie wskaźniki ilościowe, oceniała przedsięwzięcia ze względu na zgodność osiągniętych skutków z całością polityki wykorzystywania środków w ramach ISPA.

Rozporządzenie dla programu przedakcesyjnego ISPA zostało uchwalone przez Radę Unii Europejskiej 21 czerwca 1999 r.¹⁷⁴ i objęło kraje ubiegające się o członkostwo w Unii Europejskiej: Bułgarię, Czechy, Estonię, Węgry, Łotwę, Litwę, Polskę, Rumunię, Słowację i Słowenię. Polska, ubiegając się o pomoc z funduszu ISPA w 2000 roku złożyła 14 projektów z obszaru ochrony środowiska oraz 5 projektów wspierających infrastrukturę transportową. Na posiedzeniach w dniu 6 czerwca oraz 20 lipca 2000 r. Komitet Zarządzający ds. ISPA pozytywnie

¹⁷⁴ Rozporządzenie Rady (EC) nr 1267/99 z 21 czerwca 1999 w sprawie utworzenia Pre-akcesyjnego Instrumentu Polityki Strukturalnej.

zaopiniował trzy projekty, których Memoranda Finansowe podpisali 22 września Komisarz Michel Barnier oraz Sekretarz Komitetu Integracji Europejskiej, Jacek Saryusz-Wolski:¹⁷⁵

- "Modernizacja i rozbudowa sieci kanalizacji ściekowej dla Bydgoszczy". Całkowity koszt inwestycji wynosi 75.700.000 euro. Bezzwrotna pomoc Unii Europejskiej wynosi 32.457.600 euro.
- "Budowa odcinka autostrady A4 Kleszczów - Sośnica". Odcinek ten jest obwodnicą Gliwic i częścią odcinka Wrocław - Katowice - Kraków. Cała autostrada A4 znajduje się na paneuropejskim korytarzu transportowym nr III, który ma połączyć Drezno z Kijowem zapewniając swobodną komunikację pomiędzy Europą Zachodnią a południową Polską i Ukrainą. Wynikiem projektu będzie skonstruowanie ponad 19 kilometrów dwupasmowej autostrady. Całkowity koszt przedsięwzięcia wynosi 120.692.000 euro. Grant Unii Europejskiej opiewa na sumę 84.211.500 euro.¹⁷⁶

"Modernizacja Linii Kolejowej E-20, Odcinek Siedlce Mińsk Mazowiecki". Modernizowana linia kolejowa leży na drodze paneuropejskiego korytarza transportowego nr II, mającego połączyć Berlin z Warszawą i Moskwą. Wynikiem realizacji projektu ma być unowocześnienie 52 kilometrów linii kolejowej. Całkowity koszt przedsięwzięcia wynosi 132.465.914 euro. Unia Europejska będzie finansowała koszty inwestycji w wysokości 93.446.719 euro.

W latach 2000 – 2003 Komisja Europejska zaakceptowała wsparcie 55 polskich projektów z zakresu ochrony środowiska i transportu. Łączny udział dofinansowania z funduszu ISPA dla tych przedsięwzięć wynosi ponad 2 miliardy euro, z czego w okresie 2000 - 2003 wsparcie z ISPA stanowiło ponad miliard euro.¹⁷⁷

¹⁷⁵ M. Olszewski, *ISPA 2000*, Departament Koordynacji i Monitorowania Pomocy Zagranicznej UKiE, 2000.

¹⁷⁶ Tamże.

¹⁷⁷ Źródło: Internet: <http://www.funduszeStrukturalne.gov.pl/ISPA/Projekty+ISPA/2004>.

II.4 Program SAPARD

Program był przeznaczony na pomoc dla rolnictwa, modernizację gospodarki rolnej i rozwój obszarów wiejskich. W pewnym stopniu wykazywał także specyfikę regionalną (patrz: rozdział III). Program został uruchomiony w lipcu 2002 r., a ostatnie płatności zostały zrealizowane w dniu 31 grudnia 2006 r. W tym okresie wydatkowano ze środków publicznych (UE i krajowych) 4,5 mld zł, z tego 3,4 mld zł pochodziło z UE, a 1,1 mld zł – z krajowego dofinansowania. Przez pierwsze półtora roku płatności były stosunkowo niewielkie (800 mln zł), co tłumaczono sytuacją budżetową wynikającą z trudnej sytuacji gospodarczej w kraju (przejawiającą się m.in. wysokim bezrobociem). Rzutowało to na możliwości wniesienia wymaganego wkładu własnego do dotowanych przedsięwzięć. Wydatki w kolejnych latach były już wyższe: w 2006 r. wydatkowano ostatnie 500 mln zł. W porównaniu do Phare SSG program SAPARD charakteryzował się rozwiązaniami typowymi dla Wspólnej Polityki Rolnej. Obowiązywała zasada rocznego wydatkowania środków od chwili zakontraktowania projektu (a nie jak w przypadku Phare zasada $n+2$). Poza tym program był realizowany o 2,5 roku krócej i był skierowany do mniejszej liczby beneficjentów (ludność zamieszkująca na obszarach wiejskich stanowi ok. 40% ludności Polski), jednak dysponował dużo większymi środkami (ok. 1 mld euro, a Phare SSG – ponad 600 mln euro), co oznaczało stosunkowo wysoką koncentrację środków skierowanych w krótkim czasie do obszarów wiejskich, ale na niezbyt duże inwestycje. Przestrzenne rozdysponowanie środków w dużym stopniu uzależniono od poziomu rozwoju obszarów wiejskich ujętych w układzie regionalnym co miało zapewnić większe wsparcie dla regionów biedniejszych. Zastosowane kryteria korygujące regionalny podział środków nie przełożyły się jednak na rzeczywiste zróżnicowanie absorpcji środków przez regiony. Okazało się, że w granicach megaregionów (wydzielonych w programie ze względu na sytuację społeczno-gospodarczą obszarów wiejskich) występowało znaczne zróżnicowanie pod względem rzeczywistej wielkości i struktury środków publicznych (UE i krajowych publicznych) wydanych w ramach programu. Najwięcej środków publicznych w ramach programu SAPARD otrzymali beneficjenci w województwie wielkopolskim i mazowieckim. Najwięcej środków programu w przeliczeniu na mieszkańca obszarów wiejskich wydano w województwie wielkopolskim i podlaskim, a także warmińsko-mazurskim

i kujawsko-pomorskim. W przeliczeniu na mieszkańca obszarów wiejskich najmniejszą dotację z programu otrzymały województwa południowe (dolnośląskie, opolskie, małopolskie, podkarpackie). Na poziomie średniej dla Polski wypadły województwa mazowieckie, lubelskie i zachodniopomorskie (ze względu na dużą liczbę ludności wiejskiej). Ze struktury wydatków programu według działań wynika, które z dotowanych działań było dla regionu najważniejsze z punktu widzenia możliwości rozwiązania problemów rolnictwa. Poszczególne województwa w ramach megaregionów nie charakteryzowały się jednak podobną strukturą. W strukturze dotacji SAPARD w poszczególnych regionach dominowało działanie związane z rozwojem i poprawą infrastruktury na obszarach wiejskich, stanowiąc średnio aż 45% ogółu środków programu. Największe środki zostały przeznaczone na poprawę warunków sanitarnych wsi (blisko 48% udziału wypłaconego wsparcia w ramach tego działania) oraz na poprawę lokalnej sieci komunikacyjnej (blisko 34% udziału wypłaconego wsparcia w ramach tego działania). Działanie to miało największe znaczenie w województwach południowych: podkarpackim (74% dotacji ogółem w tym regionie), dolnośląskim (65%) i małopolskim (57%), a także w lubuskim i świętokrzyskim (ponad połowa środków SAPARD w tych regionach). Udział dofinansowania na infrastrukturę obszarów wiejskich był natomiast najniższy w województwach z rozwiniętymi obszarami metropolitarnymi: mazowieckim (37%), łódzkim (36%), wielkopolskim (37%) oraz w warmińsko-mazurskim, posiadającym przecież duże potrzeby, w tym zakresie. Drugie pod względem wielkości udziału w strukturze wydatków SAPARD było działanie skierowane na poprawę przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych (średnio 34% ogółu dotacji). Udzielano pomocy na wspieranie przedsięwzięć, które były ściśle związane z dostosowaniem do wymogów sanitarnych i weterynaryjnych UE, zwiększeniem wartości dodanej, poprawą jakości, wprowadzeniem nowych technologii i innowacji oraz z redukcją kosztów i ograniczeniem negatywnego oddziaływania na środowisko. Położenie nacisku na te wymogi miało ścisły związek z potrzebą wzmocnienia polskich firm, tak by mogły skutecznie konkurować na jednolitym rynku. Barierą dla wzmocnienia konkurencyjności polskich producentów rolnych okazała się niewielka kooperacja między nimi, o czym świadczył brak zainteresowania wsparciem dla inwestycji dokonywanych przez zakłady przetwórcze na rzecz grup producentów rolnych oraz grup producentów owoców i warzyw. Działanie to miało największe znaczenie

w województwie podlaskim, które charakteryzowało się wysoką koncentracją projektów związanych z produkcją mleka ok. 40% wszystkich projektów o takim charakterze w Polsce). Najmniejszy udział dotacji z tego działania miało województwo podkarpackie (12 % środków SAPARD w tym regionie). Można to uzasadnić brakiem jego wyraźniej specjalizacji regionalnej i dużym rozdrobnieniem gospodarstw, co nie sprzyjało produkcji wysokotowarowej na eksport. Obszary wiejskie województwa podkarpackiego wyróżniły się natomiast stosunkowo wysokim udziałem dotacji przeznaczonej na działanie związane ze zróżnicowaniem działalności gospodarczej (11%), które służyło stworzeniu źródeł dodatkowego dochodu oraz nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich. Zostało uruchomione najpóźniej (w trzecim kwartale 2003 r.) i chociaż cieszyło się bardzo dużym zainteresowaniem pochłonęło tylko 7 % środków SAPARD. Znaczną część tego wsparcia przeznaczono na usługi turystyczne (w tym agroturystykę) i usługi transportowe. Nie dziwi więc, że województwo małopolskie (12 %) i wspomniane podkarpackie ze względu na walory turystyczne charakteryzowały się wysokim udziałem środków wydatkowanych na to działanie. Środki na zróżnicowanie działalności gospodarczej miały najmniejsze znaczenie dla województwa mazowieckiego (5 % środków SAPARD w tym regionie), chociaż obszary rolnicze zajmują większość powierzchni województwa, a wzrost gospodarczy skoncentrowany jest w metropolii warszawskiej. Należy więc ten fakt postrzegać jako niepełne wykorzystanie szansy na zrównoważony i trwały rozwój.¹⁷⁸ Udział dotacji na inwestycje w gospodarstwach rolnych w dotacji ogółem wyniósł średnio 13 %. Największym zainteresowaniem w tym działaniu cieszyły się inwestycje dotyczące zakupu maszyn, urządzeń oraz wyposażenia do produkcji rolnej (inwestycje te stanowiły około 82 % kwoty zrealizowanych projektów). Głównym powodem wysokiego zainteresowania dotacją z tego działania był przestarzały park maszynowy w Polsce oraz niewystarczające wyposażenie techniczne gospodarstw rolników. Na inwestycje stać było jednak przede wszystkim duże, wysokotowarowe gospodarstwa. Te, które skorzystały z dotacji, mogły dzięki inwestycjom liczyć na zmniejszenie nakładów pracy, poprawę jakości produktów, a także zmniejszyć presję na środowisko. Regiony o najwyższym udziale dotacji z tego działania

¹⁷⁸ A. Bąk, R. Chmielewski, M. Krasowska, M. Piotrowska, A. Szyborska *Raport o rozwoju i polityce regionalnej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007, s. 112-115.

w ogólnej kwocie dotacji SAPARD tworzyły zwarty obszar Polski centralno-wschodniej (województwo mazowieckie – 25% środków SAPARD w regionie, po ok. 20% - województwo kujawsko-pomorskie, świętokrzyskie i lubelskie). W województwie mazowieckim zrealizowano prawie 2 razy więcej projektów (2348) z tego działania w porównaniu do kolejnych pod tym względem województw (wielkopolskiego – 1456 i lubelskiego – 1283). Region ten wyróżnił się także pewną specjalizacją: największą liczbą projektów inwestycyjnych w zakładach przetwórstwa owocowo-warzywnego (a województwo wielkopolskie – przetwórstwo produktów pochodzenia zwierzęcego). Wystąpiła słaba zależność między średnią wielkością projektów (liczoną jako przeciętna wartość dotacji udzielonej beneficjentowi) a strukturą wielkości gospodarstw rolnych w poszczególnych województwach. Co prawda przeciętnie najwyższe dotacje otrzymali beneficjenci w województwach, w których istniał również najwyższy udział dużych gospodarstw (powyżej 20 ha) w ogólnej liczbie gospodarstw rolnych, tj. w zachodniopomorskim, lubuskim i warmińsko-mazurskim, ale również wysoką dotację otrzymali beneficjenci w województwach, które charakteryzowały się wysokim udziałem małych gospodarstw (poniżej 5 ha): śląskim i podkarpackim. Najmniejsze natomiast projekty realizowano przede wszystkim w województwach Polski centralnej, szczególnie w województwie: mazowieckim, gdzie jest duży udział średnich gospodarstw rolnych, w województwie świętokrzyskim – z rozdrobnioną strukturą gospodarstw oraz w lubelskim, który charakteryzuje się nieznacznie wyższym od średniej udziałem gospodarstw średnich. Trudno zatem potwierdzić hipotezę, iż zróżnicowanie przeciętnej wartości projektu w Polsce w skali regionów współwystępuje z problemem restrukturyzacji obszarów po PGR-owskich, albo z problemem rozdrobnienia gospodarstw rolnych. Pomoc okazała się efektywna tylko na poziomie zrealizowanych projektów, głównie poprzez rozwój lokalnej infrastruktury na obszarach wiejskich oraz inwestycje w dużych przedsiębiorstwach i gospodarstwach rolnych, które pomogły im przystosować się do wymogów rynku artykułów rolnych w UE. Jednocześnie nie doszło do konsolidacji małych gospodarstw. Niekorzystnym następstwem tego programu mogło być pogłębienie dysproporcji między obszarami wiejskimi, którym nie udało się zapobiec nawet po przyjęciu kryteriów pomocy regionalnej.

W ramach analizy skuteczności pomocy dostarczanej z funduszy

przedakcesyjnych, a szczególności przy pomocy Phare, szczególną uwagę skupimy na Specjalnym Programie Przygotowawczym z 1998 roku oraz Programie Spójności Gospodarczej i Społecznej z 2000 roku. W tym czasie pomoc krajom kandydującym w przygotowaniu się do zarządzania funduszami strukturalnymi nabierała dla Komisji coraz większego znaczenia, gdyż chciała ona zapewnić, że dane kraje będą w stanie w pełni wykorzystać znaczne środki dostępne po przystąpieniu do UE. Ponieważ nie wprowadzono żadnego nowego instrumentu przygotowującego kraje kandydujące do zarządzania EFRR i EFS nastąpiły znaczące trudności z poznaniem procedur obowiązujących w zakresie funduszy strukturalnych. Ponadto podejście, którego Komisja wymagała początkowo od krajów kandydujących w przygotowywaniu programów EFS, różniło się od podejścia stosowanego w zakresie funduszy strukturalnych. Nie wszystkie regiony kwalifikujące się do pomocy z funduszy strukturalnych zdobyły doświadczenie w zarządzaniu programami EFS przed przystąpieniem do UE, a struktury wdrażania Phare nie były podobne do struktur funduszy strukturalnych. Ponadto skuteczność programów EFS ucierpiała na tym, że zmierzały one do osiągnięcia efektu spójności, co nie zawsze było zbieżne z celami przygotowania do zarządzania funduszami strukturalnymi. Komisja wymagała, by kraje kandydujące nauczyły się zarządzać tymi programami w oparciu jedynie o kontrole *ex post* przeprowadzane przez Komisję, tak jak w przypadku zarządzania funduszami strukturalnymi, jednakże Rozszerzony Zdecentralizowany System Wdrażania (EDIS), który miał to podejście umożliwiać, nie został wprowadzony przed rozszerzeniem UE. Opóźnienia powstałe przy wprowadzaniu systemu kontroli *ex post* utrudniły również wykorzystanie systemów dotacji, głównego mechanizmu służącego do wdrażania funduszy strukturalnych. We wdrażaniu programowania wieloletniego – dodatkowej procedury zastosowanej w ramach funduszy strukturalnych – nastąpił jedynie niewielki postęp. Chociaż ogółem około 35 % Phare zostało przeznaczone na programy EFS, Polska, jak i inne kraje przeznaczyły na ten cel nieco mniej niż założone kwoty, głównie z powodu niewystarczającej zdolności do ich wykorzystania oraz konkurencyjnych priorytetów, dlatego wyniknęły trudności z opracowaniem programów i nie przeznaczono odpowiednich środków na przygotowanie przyszłych projektów w ramach EFS i funduszy strukturalnych. Doświadczono również poważnych trudności w zakontraktowaniu środków przed wyznaczonym terminem. Problemy z wykorzystaniem środków odzwierciedlały brak

doświadczenia i niewystarczający rozwój instytucjonalny urzędów odpowiedzialnych za zarządzanie programami EFS. Niewystarczający rozwój instytucjonalny, jak również brak pewności, które organy zostaną w przyszłości organami zarządzającymi i płatniczymi, zmniejszyły efekt projektów w zakresie rozwoju instytucjonalnego. Opóźnienia w zakładaniu regionalnych organów oraz zmiany w zakresie przewidzianej funkcji organów regionalnych w zarządzaniu funduszami strukturalnymi utrudniły rozwój instytucjonalny na poziomie regionalnym. Niestety przyznać należy, że w momencie rozszerzenia UE Phare miał dużo mniejszy wpływ na przygotowanie wszystkich krajów kandydujących do zarządzania EFRR i EFS, niż wynikało to z założeń Komisji zawartych zwłaszcza w Przeglądzie Phare 2000.

179

Częściowo było to spowodowane brakiem doświadczenia i dostatecznego rozwoju instytucjonalnego odpowiednich władz w krajach kandydujących. Nie udało się zaradzić tym problemom w wyznaczonym terminie. Zaistniała duża potrzeba wsparcia rozwoju instytucjonalnego w zakresie zarządzania funduszami strukturalnymi po rozszerzeniu UE. Znaczne środki powinny zostać przeznaczone na kontrole ex post działań prowadzonych w ramach funduszy strukturalnych. Należało wprowadzić jasną strategię określającą działania, które należy podjąć, aby przygotować ówczesne i przyszłe Państwa Członkowskie do zarządzania funduszami strukturalnymi. Komisja powinna zwiększyć starania, aby przybliżyć program Phare do funduszy strukturalnych, przyznając przyszłym organom zarządzającym status jednostki wdrażającej Phare, zapewniając im pomoc, tak aby mogły wdrażać program Phare w ramach systemu kontroli ex post oraz wprowadzając wieloletnie planowanie w oparciu o Narodowe Plany Rozwoju. Kluczowym zagadnieniem, przed jakim stanęła Unia Europejska w kontekście rozszerzenia w 2004 roku, było ogromne zróżnicowanie wysokości średnich dochodów uzyskiwanych w obecnych Państwach Członkowskich i w nowych Państwach Członkowskich z Europy Środkowej i Wschodniej, podczas gdy 22 % ludności obecnej Unii zamieszkiwało w regionach, w których produkt krajowy brutto na mieszkańca kształtował się poniżej 75 % średniej, po rozszerzeniu 93 % ludności nowych Państw Członkowskich zamieszkiwało regiony, w których produkt krajowy brutto na mieszkańca wynosi poniżej 75 % średniej w rozszerzonej Unii

¹⁷⁹ *Phare 2000 – przegląd. Wzmocnienie Przygotowania do Członkostwa*, Komunikat Guntera Verheugena, 27.10.2000, C(2000)3103/2.

Europejskiej. Aby możliwe było przezwyciężenie owych dysproporcji, prawie wszystkie regiony nowych Państw Członkowskich zostały uprawnione do otrzymania wsparcia jako regiony "Celu 1" z trzech głównych funduszy strukturalnych: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR – Sekcja Orientacji). Dodatkowo wszystkie te kraje kwalifikowały się do uzyskania pomocy z Funduszu Spójności. W marcu 1997 roku Komisja zaproponowała zmianę ukierunkowania programu Phare, aby skoncentrować goś pełni na przygotowaniu krajów kandydujących do przystąpienia do Unii Europejskiej, dlatego też budżet Phare (w przybliżeniu 1500 mln euro rocznie) miał być przeznaczony zasadniczo na rozwój instytucjonalny (30 %) oraz wsparcie inwestycji (70 %). Jeśli chodzi o rozwój instytucjonalny, wśród konkretnych obszarów, na których Komisja zdecydowała się skoncentrować finansowanie, znalazł się rozwój regionalny. Stwierdziła, że "istnieje potrzeba jak najszybszego zapoznania [krajów] z celami i procedurami funduszy strukturalnych. Jest to najlepszy sposób zagwarantowania, że kraje te będą później w stanie zastosować zasady rządzące funduszami strukturalnymi i rozdysponować pierwsze wypłaty z tych funduszy".¹⁸⁰ W związku z powyższym "Specjalny Program Przygotowawczy na rzecz przygotowania krajów kandydujących do polityki strukturalnej UE" (SPP), obejmujący każdy kraj kandydujący został sfinansowany z programu Phare na rok 1998 na całkowitą kwotę wynoszącą 60 mln euro. Program zapewnił środki na rozwój instytucjonalny oraz niewielkie pilotażowe projekty inwestycyjne w rodzaju projektów finansowanych z funduszy strukturalnych, aby zapewnić krajom kandydującym doświadczenie operacyjne we wdrażaniu procedur Celu 1. Na pilny charakter przygotowania krajów kandydujących do zarządzania funduszami strukturalnymi zwrócono uwagę w berlińskich ramach finansowych z marca 1999 roku, które przewidywały możliwość przystąpienia sześciu nowych krajów (Republika Czeska, Estonia, Węgry, Polska, Słowenia wraz z Cyprzem) do Unii Europejskiej już w 2002 roku.¹⁸¹ W 2000 roku utworzono dwa nowe

¹⁸⁰ COM(97) 112/8, Bruksela, dnia 18 marca 1997 r..

¹⁸¹ Szczyt Rady Europejskiej w Helsinkach w grudniu 1999 roku otworzył możliwość przystąpienia dla kolejnych sześciu krajów (Bułgarii, Łotwy, Litwy, Malty, Rumunii i Słowacji). Następnie Rada Europejska w Nicei, w grudniu 2000 roku, ustaliła rok 2004 jako docelową datę rozszerzenia Unii. Rada Europejska w Laeken, w grudniu 2001 r.,

instrumenty przedakcesyjne. Cele i procedury ISPA¹⁸² były zbliżone do Funduszu Spójności. SAPARD¹⁸³ miał na celu wsparcie wdrażania dorobku wspólnotowego w obszarze wspólnej polityki rolnej oraz rozwiązywania problemów priorytetowych i szczególnych w zakresie zrównoważonego dostosowania sektora rolnictwa i obszarów wiejskich, a także – zgodnie z rozporządzeniem w sprawie Sapard – został wdrożony z pewnymi podobieństwami do funduszy strukturalnych i EFOGR.

Choć EFRR i EFS były odpowiednio około trzy i dwa razy większe niż fundusz strukturalny EFOGR¹⁸⁴, nie ustanowiono żadnych nowych instrumentów związanych z tymi dwoma funduszami. Zamiast tego w nowych Wytycznych Phare na lata 2000–2006 przewidziano ustanowienie w każdym kraju programów inwestycyjnych spójności gospodarczej i społecznej (ESC), które miałyby być finansowane z programu Phare.¹⁸⁵ Programy ESC były wdrażane za pomocą działań zbliżonych do finansowanych przez te dwa fundusze strukturalne, w obszarze inwestycji sektora produkcyjnego, rozwoju zasobów ludzkich oraz infrastruktury związanej z przedsiębiorczością. Programy te stanowiły jeden z dwóch obszarów objętych w 70 % finansowaniem ze środków Phare przyznanych na inwestycje. Wytyczne określiły również, że działania Phare dotyczące rozwoju instytucjonalnego (pozostałe 30 % środków Phare) przede wszystkim odzwierciedlały wagę programów ESC poprzez zajęcie się słabościami organów administracji na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym, których obowiązki

zadeklarowała, że rozszerzenie Unii stało się nieuniknione i że wybranych 10 krajów powinno być gotowych w 2004 roku.

¹⁸² Rozporządzenie Rady (WE) nr 1267/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające Instrument Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej (Dz.U. L 161 z 26.6.1999, str. 73).

¹⁸³ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1268/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. w sprawie wspólnotowych środków pomocowych na rzecz działań przedakcesyjnych w dziedzinie rolnictwa oraz rozwoju obszarów wiejskich w państwach Europy Środkowej i Wschodniej ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej w okresie przedakcesyjnym (Dz.U. L 161 z 26.6.1999, str. 87).

¹⁸⁴ Na podstawie pomocy z funduszy strukturalnych w latach 1994–1999: EFRR 75,0 mld euro; EFS 43,4 mld euro; EFOGR 23,5 mld euro.

¹⁸⁵ Wytyczne dotyczące wdrażania programu Phare w krajach kandydujących w latach 2000–2006 w zastosowaniu art. 8 rozporządzenia (EWG) nr 3906/89. Decyzja Komisji: SEC(1999) 1596 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 13 października 1999 r.

dotyczyły przedmiotowego obszaru. Oprócz Wytycznych w październiku 2000 roku opublikowano wspomniany wcześniej przeprowadzony przez Komisję przegląd programu Phare zatytułowany Phare 2000: Przegląd. Wzmocnienie przygotowań do członkostwa. W przeglądzie wysnuto wniosek, że działanie określone jako "Przejście na fundusze strukturalne" stanowiło jedno z dwóch wyzwań dla Phare, którymi Komisja musi zająć się w latach 2000–2006. W tym obszarze wyznaczono dla programu Phare dwa następujące cele:

- "przygotowanie do wdrożenia funduszy strukturalnych w krajach kandydujących przez stworzenie niezbędnych struktur administracyjnych i budżetowych" oraz:
- "umożliwienie tym krajom skorzystania z pierwszej generacji zintegrowanych programów rozwoju regionalnego typu (fundusz strukturalny) Celu 1, przyczyniających się do ich spójności gospodarczej i społecznej."

w Przeglądzie podkreślono wagę przygotowania do funduszy strukturalnych: "Phare może nie tylko pomóc krajom kandydującym zająć się szerszymi dysproporcjami rozwojowymi, jakie istnieją między nimi a obecnymi Państwami Członkowskimi, lecz również zapoznać je ze strukturami i procedurami, jakie będą im potrzebne, jeśli mają korzystać z funduszy strukturalnych w sposób sprawny i skuteczny po przystąpieniu do UE". Rzeczywiście, z uwagi na bardzo ograniczony wpływ na spójność w porównaniu z funduszami strukturalnymi z powodu znacznie mniejszych budżetów w wewnętrznych wytycznych dotyczących programowania ustanowionych w 2000 roku przez Dyрекcję Generalną ds. Rozszerzenia dla programów ESC 2001, stwierdzono że: "konieczne jest wyjaśnienie pożądanego wpływu na spójność gospodarczą i społeczną, jak również pomoc w przygotowaniu struktur i strategii niezbędnych do wdrożenia funduszy strukturalnych po przystąpieniu do UE. Możemy oczekiwać jedynie niewielkiego wpływu w zakresie zmniejszenia ogólnych dysproporcji rozwojowych". Kluczowe zmiany przewidziane w Przeglądzie odnoszące się do celu "przejścia na fundusze strukturalne" opierały się na stopniowym wzmocnieniu podejść i procedur funduszy strukturalnych w zakresie wsparcia z Phare ESC, przesunięciu krajowych programów Phare w stronę programowania wieloletniego na podstawie zróżnicowanej dla całego wsparcia, w tym rozwoju instytucjonalnego, większej decentralizacji służącej zapoznaniu krajów kandydujących z zasadami wspólnej odpowiedzialności, które leżą u podstaw

wdrażania funduszy strukturalnych, wzmocnieniu pomocy, wraz z wysiłkami podejmowanymi przez kraje kandydujące, dla jednostek wdrażających (tzn. instytucji zarządzających w rozumieniu art. 34 rozporządzenia w sprawie funduszy strukturalnych) zaakceptowanych przez kraj kandydujący oraz Komisję w pełnej zgodności z rozporządzeniem finansowym.

Celem było zaangażowanie około 35 % krajowych programów narodowych we wsparcie inwestycyjne dla ESC. Ponieważ programy ESC finansowane z budżetu na rok 2000 zostały zakontraktowane dopiero pod koniec 2002 r., do tego czasu projekty inwestycyjne, które miały być finansowane z programu ESC, nie wywarły prawie żadnego wpływu. Generalnie wybór Phare utrudnił przygotowanie krajów kandydujących do EFRR i EFS jednakże przyczynił się do przygotowania krajów kandydujących do zarządzania funduszami strukturalnymi na dwa sposoby – po pierwsze poprzez finansowanie projektów twinningowych, w ramach których eksperci w zakresie funduszy strukturalnych z administracji Państw Członkowskich pracują w odpowiednich ministerstwach krajów kandydujących. Finansowaniem była także objęta pomoc techniczna świadczona przez firmy doradcze, choć w mniejszym stopniu; a po drugie umożliwianie krajom kandydującym "nauki przez praktykę", dzięki zapoznawaniu ich z procedurami, jakie zgodnie z zamierzeniami Komisji powinny coraz bardziej przypominać procedury funduszy strukturalnych.

Środki zostały skierowane na inwestycje, które testują i demonstrują instrumenty i struktury, które zostaną zastosowane po przystąpieniu do UE. Wsparcie rozwoju instytucjonalnego dla zarządzania funduszami strukturalnymi poprzez projekty twinningowe i pomoc techniczną stanowiło odzwierciedlenie podstawowej roli programu Phare od jego powstania: zapewnienie kompetentnych kadr do wsparcia krajów w przechodzeniu do funkcjonujących gospodarek rynkowych i w konsekwencji członkostwa w Unii Europejskiej. Jednak wykorzystanie Phare w celu realizacji podejścia typu "nauka przez praktykę" do rozwoju instytucjonalnego w przypadku funduszy strukturalnych było bardziej problematyczne. Komisja zdecydowała się nie proponować nowego instrumentu oraz rozporządzenia dotyczącego przygotowania krajów kandydujących do zarządzania EFRR i EFS. W efekcie, ponieważ Phare różnił się znacznie od funduszy strukturalnych pod względem struktur wdrożeniowych, programowania, procedur, mechanizmów

wdrażania oraz systemów kontroli mógł być tak skutecznie stosowany do zapoznania krajów kandydujących z procedurami funduszy strukturalnych. Podejście przyjęte w celu przygotowania krajów kandydujących do zarządzania EFRR i EFS było bardzo odmienne od przyjętego w stosunku do Funduszu Spójności i EFOGR. Komisja ustanowiła całkowicie nowe instrumenty przedakcesyjne dla tych funduszy: ISPA – zarządzanego przez Dyрекcję Generalną ds. Polityki Regionalnej, oraz Sapard – zarządzanego przez Dyрекcję Generalną ds. Rolnictwa. Celem funduszu Sapard była przede wszystkim pomoc we wdrożeniu dorobku wspólnotowego w zakresie wspólnej polityki rolnej oraz przystosowaniu sektora rolnictwa i obszarów wiejskich. Rozporządzenie w sprawie Sapard określało programowanie wieloletnie funduszy strukturalnych oraz procedury kontroli finansowej EFOGR. Zarządzanie funduszem Sapard było oparte w pierwszej kolejności na programowaniu wieloletnim, a w drugiej – na wdrażaniu poprzez decentralizację funkcji na rzecz krajów beneficjentów, jedynie z kontrolami ex post realizowanymi przez Komisję. Phare uzupełnił te nowe instrumenty wypełniając swoją tradycyjną rolę rozwoju instytucjonalnego poprzez finansowanie wiedzy dostarczanej z Państw Członkowskich w ramach projektów twinningowych, pochodzącej od osób zaznajomionych z działaniem Funduszu Spójności i EFOGR. Przygotowanie programów ESC w ramach Phare różniło się od podejścia stosowanego do Celu 1 funduszy strukturalnych. Ponieważ Phare stanowił instrument wybrany do finansowania programów Celu 1 w krajach kandydujących, Dyrekcja Generalna ds. Rozszerzenia, która zarządza programem Phare jako całością była odpowiedzialna za te projekty oraz za związane z nimi programy rozwoju instytucjonalnego. Działo się tak pomimo faktu, że kompetencje w zakresie EFRR i EFS spoczywały głównie w rękach Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej oraz Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia. Tym samym, aby Phare mógł odnieść pożądaný skutek w zakresie przygotowania krajów kandydujących do zarządzania funduszami strukturalnymi, niezbędne było ustanowienie przez Komisję wysokiego stopnia koordynacji między Dyrekcją Generalną ds. Rozszerzenia a pozostałymi dwiema dyrekcjami generalnymi, jednakże choć początkowo istniała między nimi dobra współpraca przy ustanawianiu SPP, podejście przyjęte w 1999 r. w celu przygotowania programów ESC do finansowania w roku 2000 różniło się znacznie od podejścia preferowanego przez Dyрекcję Generalną ds. Polityki Regionalnej.

Tym samym Dyrekcja Generalna ds. Rozszerzenia podkreśliła "podejście regionalne" do funduszy strukturalnych, nalegając, aby wszystkie kraje kandydujące skierowały finansowanie na niewielką liczbę regionów przy wykorzystaniu sporządzonych dla nich planów rozwoju regionalnego. Dokonując takiej koncentracji środków, dyrekcja generalna miała na celu zwiększenie wpływu ograniczonych środków Phare. Podejście to nie uwzględniało jednak dwóch kluczowych aspektów mechanizmów wdrażania funduszy strukturalnych. Przede wszystkim nie uwzględniło szczególnych ram planowania regionalnego w ramach funduszy strukturalnych.¹⁸⁶ Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej oświadczyła w 2001 r., iż: "pojawilo się spore zamieszanie dotyczące roli regionów w odniesieniu do programowania i wdrażania funduszy strukturalnych. Podejście regionu docelowego" przyczyniło się do tego zasadniczego nieporozumienia w wyniku zainicjowania procesu programowania i ustanawiania agencji rozwoju regionalnego na poziomie subregionalnym.¹⁸⁷

W rezultacie Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej wyciągnęła wniosek, że przy projektowaniu programów ESC podobne podejście sektorowe powinno być przyjęte przynajmniej dla krajów kandydujących o rozmiarze zbliżonym do tych Państw Członkowskich (Bułgaria, Republika Czeska, Węgry, Słowacja), które miałyby CSF i były beneficjentami Funduszu Spójności. Podejście sektorowe było również najbardziej realistycznym podejściem, jakie można było zastosować przy scentralizowanych strukturach administracyjnych tych krajów. Ponadto jakiegokolwiek rozszerzenie Unii między rokiem 2002 a 2006 spowodowałoby skrócenie okresu, w jakim kraje kandydujące mogą programować i wdrażać fundusze strukturalne. Oznaczało to, że pojawiła się potrzeba, zwłaszcza przy założeniu ograniczonej zdolności w krajach kandydujących, do jak największego upraszczania programowania.

¹⁸⁶ Jak omówiono w rozdziale I nomenklatura Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS) dzieli kraje na poziomy NUTS I (krajowe), NUTS II (regionalne) oraz NUTS III (powiatowe). W większych krajach, posiadających więcej niż jeden region NUTS II, poziom NUTS II stanowi zazwyczaj szczebel, dla którego ustanawiane są regionalne programy operacyjne funduszy strukturalnych. Jednak w małych krajach całe terytorium może według tej klasyfikacji odpowiadać poziomowi NUTS II.

¹⁸⁷ Dokument podsumowujący zawierający wnioski z Seminarium Partnerów Porozumień Twinningowych "Przygotowanie do zarządzania funduszami strukturalnymi w krajach kandydujących", które odbyło się w dniach 15 – 16 marca 2001 r. w Brukseli.

W efekcie, zgodnie z podejściem stosowanym przez Dyрекcję Generalną ds. Polityki Regionalnej, gdy w 2001 r. podjęto negocjacje z krajami kandydującymi w zakresie liczby i rodzaju programów operacyjnych sporządzanych w celu wdrożenia Celu 1, każde nowe Państwo Członkowskie powinno było mieć tylko jeden regionalny program operacyjny obejmujący cały kraj. Podejście to było przeciwne do założenia indywidualnych regionalnych programów operacyjnych dla każdego uprawnionego obszaru, na którym Dyrekcja Generalna ds. Rozszerzenia oparta programowanie dla Phare ESC na rok 2000. Dopiero w drugiej połowie 2000 r. w kontekście sporządzania programów ESC na rok 2001 Dyrekcja Generalna ds. Rozszerzenia skorygowała swoje wytyczne dotyczące programowania rocznego dla inwestycji ESC, tak aby lepiej odzwierciedlały podejście Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej.¹⁸⁸ Niemniej jednak znaczna część funduszy w ramach programów ESC na rok 2001 nadal była poświęcona programom o charakterze bardziej regionalnym niż sektorowym. Ponieważ te programy regionalne nadal koncentrowały się na ograniczonej liczbie regionów docelowych, choć prawie wszystkie regiony w krajach kandydujących kwalifikowały się do wsparcia Celu 1 w ramach funduszy strukturalnych regiony, które nie skorzystały z takich programów były gorzej przygotowane do funduszy strukturalnych. Ogólnie rzecz biorąc wykorzystanie programu Phare przez Komisję w celu przygotowania krajów kandydujących do zarządzania funduszami strukturalnymi ucierpiało w wyniku braku szerszej strategii określającej nie tylko wymagania, jakie muszą zostać spełnione przed przystąpieniem przez kraje kandydujące w dziedzinie polityki regionalnej, lecz także podejście, jakie musi zostać zastosowane przez te kraje przy zarządzaniu funduszami strukturalnymi po przystąpieniu do UE. Strategia taka powinna zostać opracowana po przyjęciu decyzji o rozpoczęciu negocjacji z krajami kandydującymi. Z drugiej strony, ustanowienie wyraźnych ram czasowych dla takiej strategii było utrudnione, ponieważ konkretny termin rozszerzenia został określony dopiero pod koniec 2000 roku. Specjalny Program Przygotowawczy na rok 1998 był pierwszym programem finansowanym we wszystkich krajach kandydujących objętych Phare w celu przygotowania ich do zarządzania funduszami strukturalnymi, jednak w roku 1999 Komisja nie sfinansowała żadnych podobnych programów opierających się na

¹⁸⁸ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1266/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. w sprawie koordynacji pomocy dla państw ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej w ramach strategii przedakcesyjnej (Dz.U. L 161 z 26.6.1999, str. 68).

programach wstępnych. W 2000 roku Komisja uruchomiła programy ESC w każdym z krajów kandydujących. W Przeglądzie Phare 2000 stwierdzono, że około 35 % funduszy przeznaczonych na programy krajowe Phare należy poświęcić na programy ESC. Tym samym w latach 2000–2002 średni odsetek programów krajowych przeznaczonych na te działania wynosił 36,8 %. Poprzednie systematyczne podejście do rozwoju instytucjonalnego na rzecz zarządzania funduszami strukturalnymi we wszystkich krajach, zainicjowane przez Komisję w 1998 roku w ramach SPP, nie zostało utrzymane. Pomimo zwiększonej wagi przywiązywanej do wsparcia programów inwestycyjnych ESC i przygotowania do funduszy strukturalnych, Komisja nie zapewniła, aby kraje kandydujące systematycznie finansowały projekty twinningowe w tym obszarze w roku 2000 w celu wsparcia struktur krajowych. Tym samym największe projekty twinningowe zostały sfinansowane na Węgrzech, w Polsce i w Rumunii, jednak skoncentrowały się one zasadniczo na szczeblu regionalnym, podczas gdy na szczeblu krajowym podjęto bardzo niewiele inicjatyw. Choć projekty infrastrukturalne finansowane w ramach ESC miały być powiązane z biznesem, w Polsce w latach 2000 i 2001 w celu absorpcji środków w przybliżeniu 35 % finansowania przyznano na projekty infrastruktury drogowej, które były często jedynie luźnie powiązane z rozwojem przedsiębiorczości. W Republice Czeskiej i Rumunii sfinansowano pewną liczbę parków przemysłowych przy braku ogólnej strategii tych krajów mającej na celu ustanowienie priorytetów dotyczących lokalizacji i uniknięcia nadmiaru takich parków. W ramach programu ESC 2000 w Polsce 12,7 % kwoty środków przewidziano na drogę dojazdową do lotniska w Katowicach o wartości 17,5 mln euro, choć wszystkie projekty w zakresie infrastruktury transportowej i środowiskowej powyżej 5 mln euro miały być finansowane z ISPA. Dodatkowo sfinansowano kolejnych dziesięć projektów drogowych w regionach beneficjentach na kwotę 28,4 mln euro, choć nie były zorientowane konkretnie na promocję przedsiębiorczości, lecz zazwyczaj tworzyły część szerszych projektów obwodnic miejskich. Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku 13 projektów drogowych sfinansowanych w ramach ESC 2001 na całkowitą kwotę 59,3 mln euro (34,9 % budżetu). Choć Komisja sfinansowała projekt dotyczący wsparcia dla przygotowania projektów w 1999 roku, przeznaczając od 2 do 3 mln euro na każdy kraj kandydujący w celu zapewnienia mu pomocy technicznej służącej poprawieniu bazy projektów, które mogą być zakwalifikowane do

finansowania w ramach spójności w latach 2000 i 2001, Polska, jak większość krajów miała poważne problemy z efektywnym wykorzystaniem tego instrumentu. Beneficjenci zarówno na szczeblu krajowym, jak i lokalnym, często nie koordynowali należycie prac z konsultantami przygotowującymi projekty, co w niektórych przypadkach obniżyło jakość tych projektów. Oprócz wspomnianego wsparcia na rok 1999, Komisja nie ustanowiła żadnego innego programu horyzontalnego obejmującego wszystkie kraje w celu przygotowania późniejszych programów ESC i co ważniejsze, opracowania bazy projektów kwalifikujących się do finansowania w ramach funduszy strukturalnych. Ponadto większość krajów kandydujących przeznaczała bardzo nieznaczne zasoby (lub żadne) na opracowywanie baz projektów kwalifikujących się do finansowania w ramach funduszy strukturalnych z krajowych programów Phare. Wszystkie kraje doświadczyły znacznych opóźnień we wdrażaniu programów ESC w porównaniu z pierwotnie przewidzianymi harmonogramami. Choć zasady Phare dopuszczają trzyletni okres po przyznaniu środków na pełne wdrożenie programów i wydatkowanie (ramy czasowe cyklu projektu "n+3"), stopa wydatkowania dla zobowiązań ESC podjętych w 2000 r. wyniosła jedynie 71,7 %, włącznie z płatnościami zaliczkowymi, na koniec roku 2003. Spowodowało to wysiłki mające na celu poprawę zdolności administracyjnych w przygotowaniu do EFRR i EFS. Uwypukliło również słabości administracji oraz potrzebę uzyskania większej pomocy. Komponent twinningowy ze Specjalnego Programu Przygotowawczego na rok 1998 rozpoczął realizować dopiero pod koniec roku 1999 i tym samym nie wywarł on w zasadzie żadnego wpływu do pierwszej połowy roku 2001. Choć udział partnerów porozumienia twinningowego był potrzebny przy sporządzaniu Wstępnych Narodowych Planów Rozwoju, we wszystkich przypadkach zajęli oni stanowiska po upływie ostatecznego terminu przedłożenia pierwszego projektu we wrześniu 1999 r. Opóźnienia te były częściowo spowodowane tym, że projekty twinningowe były nowym instrumentem, a także niedociągnięciami po stronie administracji krajów kandydujących. Niemniej jednak umowy na pomoc techniczną w ramach SPP w większości przypadków zostały podpisane dopiero w drugiej połowie 1999 roku. W przypadku pilotażowych projektów inwestycyjnych SPP wdrożenie było szczególnie wolne, ponieważ dopiero po uruchomieniu SPP Komisja podjęła się wyjaśnienia, w jakim stopniu istniejące procedury Phare dotyczące wdrażania tych

projektów mogły być zmodyfikowane, aby stały się bardziej zbliżone do procedur funduszy strukturalnych. Tym samym czas na zorganizowanie przetargu na umowę o wartości 2,0 mln euro, dotyczącą przeprowadzenia kilku badań został zredukowany z minimum 50 dni do zaledwie 28 dni. Wywarło to niekorzystny wpływ na liczbę i jakość otrzymanych ofert, co także wpłynęło na późniejsze wdrożenie. Bez względu na to, że procedury twinningowe nie były stosowane po raz pierwszy, w projektach twinningowych w ramach ESC 2000 i 2001 wystąpiły znaczne opóźnienia, zarówno przy wyborze Państwa Członkowskiego, które dostarczałoby partnerów, jak i przy sporządzaniu porozumienia twinningowego. Programy inwestycyjne ESC 2000 były opóźnione w podobny sposób z uwagi na trudności, jakich doświadczyły kraje kandydujące przy ustanawianiu wytycznych operacyjnych rządzących wdrożeniem planów dotacji. Musiały one zostać zatwierdzone przez Komisję przed zaproszeniem do składania propozycji projektów i często konieczne były kilkukrotne próby, zanim osiągnęły zadowalający standard. Znaczna większość środków była kontraktowana dopiero w ostatnich dwóch miesiącach przed terminem ostatecznym kontraktowania, w przybliżeniu 6 do 12 miesięcy później niż zakładały harmonogramy realizacji zawarte w kartach projektowych. W rzeczywistości ostateczne terminy kontraktowania dla krajów beneficjentów musiały zostać wydłużone w Bułgarii i Estonii, zaś na Węgrzech i w Polsce – okres wydatkowania środków. Programy ESC 2001 były również znacznie opóźnione. Choć Komisja starała się zapewnić, aby finansowane były jedynie projekty o należycie zaawansowanym przygotowaniu do zakontraktowania w ciągu sześciu miesięcy od wydania przez Komisję decyzji w sprawie finansowania, w praktyce prawie żaden projekt ESC nie spełniał tego kryterium. W rzeczywistości finansowanie ESC na lata 2000 do 2002 stanowiło zaledwie około 6 % środków przyznanych w ramach funduszy strukturalnych na Cel 1 na lata 2004–2006.¹⁸⁹ Podstawową przyczyną opóźnień we wszystkich programach była niewydolność administracji. Polityka regionalna stanowiła nowe pole działania, co z trudem ustanawiało stabilne struktury zdolne do zarządzania nawet stosunkowo niewielkimi kwotami finansowania przyznanymi na ESC. Co więcej, nowość i słabość zainteresowanych ministerstw zmniejszyła ich

¹⁸⁹ "Szczegółowy raport monitorujący" Komisji z listopada 2003 r. wskazał utrzymujące się słabości w zakresie zdolności krajów kandydujących do zarządzania funduszami strukturalnymi. Kraje musiały podjąć, jak to ujęła Komisja, "zwiększone wysiłki" w zakresie przygotowania do przystąpienia do UE.

zdolność do ustanawiania niezbędnej koordynacji z innymi ministerstwami w celu zapewnienia skutecznego programowania i wdrażania. Dodatkowo ukierunkowanie całego finansowania poprzez jedną jednostkę wdrażającą również tworzyło wąskie gardło, które spowalniało ogólne wdrażanie, a tym samym wpływ wywierany przez programy, stąd też w Polsce w czerwcu 2000 roku ustanowiono Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Budownictwa, które zlikwidowano w styczniu 2002 r. po zmianie rządu. W połowie roku 2002 odpowiedzialność za zarządzanie projektami infrastruktury ESC musiała zostać przeniesiona z polskiej jednostki wdrażającej ESC na inną jednostkę wdrażającą z uwagi na niemożność wykonywania zadań przez pierwszą z nich. Projekty twinningowe w ramach SPP z 1998 r. zasadniczo pozwalały na osiągnięcie pewnego postępu do połowy roku 2001 w zakresie przygotowania do funduszy strukturalnych. Jednak osiągnięcia projektów były w większości nie aż tak zaawansowane, jak planowano na początku ich realizacji. Zasadniczo projekty SPP przyczyniły się w najmniejszym stopniu do sporządzania Narodowego Planu Rozwoju oraz ustanawiania systemów monitorowania funduszy strukturalnych, przede wszystkim z uwagi na złożoność tych zadań i stosunkowo krótkie ramy czasowe porozumień twinningowych. SPP obejmował również komponent pomocy technicznej dla rozwoju instytucji. Jednak odpowiednie role partnerów w ramach porozumień twinningowych i konsultantów nie zawsze były jasno zdefiniowane, co prowadziło w pewnym stopniu do nakładania się np. wkładów do Narodowego Planu Rozwoju. Szczególny niepokój budzi sposób, w jaki zmiany w kompetencjach między ministerstwami oraz wewnętrzna restrukturyzacja ministerstw, a także wysoka fluktuacja poszczególnych pracowników zmniejszyły długotrwały wpływ SPP. Nawet w przypadku programów ESC na lata 2000 i 2001 nadal istniało podobne ryzyko przyznania środków urzędom, które w ostatecznym rozrachunku nie zostały wyznaczone jako instytucje zarządzające funduszami strukturalnymi. Problem ten został ostatecznie rozwiązany dopiero w 2002 r., gdy Polska i inne kraje kandydujące zostały zobowiązane do podjęcia decyzji dotyczących instytucji zarządzających i instytucji płatniczych. W celu zapewnienia bardziej skutecznego przygotowania Komisja powinna była wymagać wskazania tych instytucji na wcześniejszym etapie. Nawet po wyznaczeniu instytucji zarządzających i płatniczych na przeszkodzie zidentyfikowaniu skutecznych projektów rozwoju instytucjonalnego stała

niepewność, które departamenty w ministerstwach odegrają jaką rolę, a także fakt, że tożsamość i rola instytucji pośredniczących nie była jeszcze jasno określona. Zadanie Phare w zakresie rozwoju instytucjonalnego na szczeblu regionalnym było szczególnie trudne. Często granice nowo utworzonych regionów nie pokrywały się z naturalnymi granicami historycznymi lub geograficznymi i regiony te nie posiadały organów politycznych, jako że te zazwyczaj ukonstytuowane były na szczeblu powiatowym. W kilku krajach, np. Republice Czeskiej regionalne struktury zarządzania funduszami strukturalnymi utworzono dopiero pod koniec 2001 r. Oznaczało to, że przed tym terminem nie można było uruchomić projektów twinningowych na szczeblu regionalnym w tych krajach. W Republice Czeskiej pomoc w zakresie twinningu dla regionów realizowana w ramach SPP była znacznie mniejsza niż przewidywano. Wynikało to częściowo z faktu, że nowe struktury regionalne ustanowiono w pierwszej połowie 2001 r. Na mocy porozumienia twinningowego sfinansowanego z programu ESC 2000 w latach 2001 i 2002 zamierzano nadrobić ograniczone nakłady na szczeblu regionalnym w czasie realizacji projektu z roku 1998. Jednak utrzymująca się niepewność, zwłaszcza w odniesieniu do roli regionalnych jednostek wykonawczych i sekretariatów regionalnych we wdrażaniu funduszy strukturalnych, oznaczała, że również w tym przypadku partnerzy porozumień twinningowych zmniejszyli ilość czasu poświęcanego na pracę na szczeblu regionalnym. Jednak we wszystkich regionach w Polsce uzyskujących wsparcie, nie przyznano żadnego finansowania z ESC na projekty inwestycyjne ESC. Spowodowało to zmniejszenie zakresu szkolenia praktycznego, jakie mogło zostać zorganizowane przez partnerów porozumień twinningowych w zakresie zarządzania funduszami UE. W ramach porozumień twinningowych na rok 2000 jednym z głównych zadań zarówno na szczeblu regionalnym, jak i krajowym było udzielenie wsparcia w sporządzaniu regionalnych programów operacyjnych dla każdego regionu. Decyzja Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej podjęta w 2001 r., aby zezwolić na przyjęcie tylko jednego Regionalnego Programu Operacyjnego na kraj, oznaczała, że umowy musiały być następnie modyfikowane. Pojawiło się kilka trudności dotyczących ogólnego podejścia Komisji do wykorzystywania programu Phare w celu zarządzania funduszami strukturalnymi. Był to instrument stosowany w kontekście przygotowania do EFRR i EFS, choć z góry wiadomo było, że istniały ograniczenia dotyczące tego,

jak dalece można powielać procedury funduszy strukturalnych przy programie Phare. Przy braku ustaleń podobnych do tych funkcjonujących w ramach SAPARD i ISPA trudniej było uzyskać doświadczenie praktyczne w zarządzaniu i kontrolowaniu wydatków typu EFS i EFRR. Podejście do programowania stosowane początkowo w ramach Phare nie odzwierciedlało rzeczywistej praktyki w funduszach strukturalnych. Sytuacja ta powstała częściowo w wyniku napięcia między dwoma celami programów Phare ESC: z jednej strony dążenia do wykorzystania ich do przygotowania do funduszy strukturalnych, a z drugiej strony – uzyskanie przez te programy wpływu na spójność. Ogólniej rzecz biorąc, wykorzystanie programu Phare nie było powiązane z ogólną strategią definiującą potrzeby przedakcesyjne i poakcesyjne krajów kandydujących pod względem przygotowania do funduszy strukturalnych i ich wykorzystania.¹⁹⁰

Jednak analizując alokację środków przedakcesyjnych obejmujących zasięgiem wszystkie regiony wskazują jednoznacznie na dwie kwestie. Po pierwsze, pomoc przedakcesyjna była skierowana przede wszystkim do regionów słabych ekonomicznie, po drugie – w polityce przedakcesyjnej potrzeby sektora rolnego uznano za szczególnie istotne. Największa bowiem pomoc w przeliczeniu na mieszkańca trafiła do regionów Polski Wschodniej: województwa podlaskiego (215% średniej krajowej), warmińsko-mazurskiego, lubelskiego, podkarpackiego, świętokrzyskiego, a także do kujawsko-pomorskiego oraz do stosunkowo silnego ekonomicznie województwa wielkopolskiego. Poniżej średniej krajowej pod tym względem znalazły się województwa: łódzkie, opolskie, małopolskie, pomorskie i zachodniopomorskie. Relatywnie najmniej środków z ogólnopolskich wydatkowanych zostało w województwie pomorskim – 71%, małopolskim – ok. 70%. W regionach tych produkcja rolna miała największe szanse na dostosowanie do norm UE przy wsparciu przedakcesyjnym.

Pomimo wielu problemów technicznych, czy organizacyjnych i kompetencyjnych, znaczenie środków unijnych jako podstawowego narzędzia finansowania polityki rozwoju w Polsce i regionach jest niewątpliwe.

¹⁹⁰ Sprawozdanie specjalne nr 5/2004 na temat pomocy w ramach Phare, mającej na celu przygotowanie krajów kandydujących do zarządzania funduszami strukturalnymi wraz z odpowiedziami Komisji, Dziennik Urzędowy C 015, 20/01/2005 P. 0001 – 0027.

Mimo odmiennych założeń przynajmniej od momentu akcesji do UE to strumień wydatków krajowych stanowi jedynie uzupełnienie (i to nieznaczne), a fundusze unijne podstawę interwencji, mającej na celu stymulowanie rozwoju społeczno-gospodarczego. Aktualna literatura przedmiotu jest na bieżąco uzupełniana przede wszystkim przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Podsumowania wykorzystania funduszy dotyczą jednak najczęściej okresu jedynie od 2004 r. i odnoszą się do poziomu krajowego, a zróżnicowania prezentowane są na szczeblu województw. Celem kolejnego rozdziału jest zaprezentowanie i analiza dotychczasowego wsparcia ze środków UE, które trafiło do województwa śląskiego w ramach programów przedakcesyjnych i próba określenia jego znaczenia dla rozwoju regionalnego.

III. Programowanie PHARE w ujęciu rozwoju regionalnego

III.1. Podstawy prawne procedur programowych

Analizując proces programowania PHARE opieramy się na trzech podstawowych dokumentach: „Partnerstwo dla członkostwa”, „Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa (NPPC)” „Wstępny narodowy plan rozwoju” stanowiący załącznik do NPPC. Na szczególną uwagę w procesie programowania zasługują procedury przyjęte przez kraj kandydujący. W przypadku Polski są to zasady „Nowej orientacji PHARE” przyjęte przez Komitet Integracji Europejskiej we wrześniu 1998 roku. Charakterystyczna dla procesu i godna przedstawienia jest sekwencja działań przeprowadzona przy programowaniu PHARE 2000. Powołując się na Opinię przedstawioną Radzie Unii Europejskiej w lipcu 1997 r., Komisja Europejska zarekomendowała rozpoczęcie negocjacji z Polską w sprawie członkostwa. Komisja przyjęła istnienie w Polsce stabilnych instytucji i poszanowania zasad praworządności, praw człowieka i ochronę mniejszości oraz gospodarki rynkowej zdolnej do sprostania presji konkurencji i sił rynkowych w ramach Unii Europejskiej w perspektywie średniookresowej.

Choć podstawą stosunków Polski i Unii Europejskiej pozostawał Układ Europejski, to wzmocniono strategię przedczłonkowską, umożliwiając tym samym kierowanie do państw aplikujących do UE pomocy finansowej i przeznaczanie jej na szczególne potrzeby każdego z tych krajów, co miało pomóc w rozwiązywaniu wielu problemów wskazanych w opinii.

Jak stwierdziła Komisja w „Agendzie 2000”: „Wzmocniona strategia przedczłonkowska ma dwa cele: po pierwsze, połączenie różnych form wsparcia udzielanego przez Unię w jednolite ramy programu Partnerstwo dla Członkostwa oraz oparcie współpracy z państwami kandydującymi na precyzyjnie zdefiniowanym projekcie przygotowującym do członkostwa i zawierającym zobowiązania państw kandydujących do określenia priorytetów, jak również przyjęcia kalendarza ich realizacji. Po drugie, poprzez możliwość udziału w programach wspólnotowych, zaznajomienie państw kandydujących z politykami i procedurami Unii”.¹⁹¹ W grudniu 1997 r. podczas szczytu luksemburskiego Rada Europejska postanowiła,

¹⁹¹ *Polska: Partnerstwo dla członkostwa*, Centrum Informacji Europejskiej, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa Grudzień 1998 r..

że Partnerstwo dla Członkostwa będzie zasadniczym elementem wzmocnionej strategii przedczłonkowskiej, gromadzącej w jednolitych ramach wszelkie formy pomocy dla państw kandydujących.

Zadaniem Partnerstwa dla Członkostwa było ujęcie w jednolite ramy tych dziedzin priorytetowych, wymagających dalszych dostosowań, na podstawie opinii Komisji Europejskiej w sprawie polskiego wniosku o członkostwo w Unii Europejskiej. Związane z nimi zostały dostępne środki finansowe mające ułatwić państwom kandydującym ich realizację oraz warunki, jakie musiały być spełnione przy tego rodzaju wsparciu. Partnerstwo dla Członkostwa ustaliło swoisty system instrumentów polityki dla wsparcia procesu przygotowawczego. Należy do nich zaliczyć między innymi Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej (National Programme for the Adoption of the Acquis) do przygotowania którego zobowiązano stronę polską, wspólną ocenę priorytetów polityki gospodarczej oraz pakt przeciwko zorganizowanej przestępczości i harmonogram dochodzenia do rynku wewnętrznego.

Zgodnie z podjętym zobowiązaniem, 10 grudnia 1997 roku Komitet Integracji Europejskiej zdecydował o opracowaniu Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej (NPPC), rządowego dokumentu dotyczącego strategii dostosowania się do wymogów członkostwa w Unii Europejskiej i sposobów osiągnięcia tego celu. Rada Ministrów przyjęła NPPC 4 maja 1999 roku. Dokument objęty był coroczną aktualizacją. Stanowił odpowiedź na Partnerstwo dla Członkostwa oraz na Okresowy Raport Komisji Europejskiej na temat postępów Polski na drodze do członkostwa w UE (Regular Report). Działania dostosowawcze obejmują zarówno harmonizację ustawodawstwa, budowę instytucji, jak i działania służące wzmocnieniu zdolności administracyjnej do transpozycji, wdrażania i egzekwowania prawa. Realizacja priorytetów zawartych w Programie była monitorowana przez Komitet Integracji Europejskiej, którego zadaniem było analizowanie postępów i zagrożeń w realizacji przyjętego harmonogramu działań. Jego treść skonstruowano w oparciu o wyniki dotychczasowej realizacji postanowień Układu Europejskiego i stanu dostosowań do unijnych wymogów na Opinie Komisji Europejskiej o polskim wniosku o członkostwo w Unii oraz na Partnerstwie dla Członkostwa. Zadania, podobnie jak w Partnerstwie dla Członkostwa podzielone są na krótkoterminowe, czyli realizowane w 1998

bez dodatkowego wsparcia z funduszu PHARE, na średnioterminowe do 2002 realizowane przy wykorzystaniu programu PHARE 1998 i 1999 oraz od 2000 pozostałych funduszy przedakcesyjnych.¹⁹² NPPC składa się z dwóch części.¹⁹³ Część pierwsza ogólna zawierająca cele programu, listę priorytetów dostosowawczych, charakterystykę działań dostosowawczych oraz określenie ram finansowego wsparcia. Część druga, szczegółowa zawiera aneksy określające zakres prac i zadań koniecznych do realizacji ustalonych priorytetów, terminarz ich wykonania, odpowiedzialne instytucje i źródła finansowania. NPPC był dokumentem co roku aktualizowanym, co wynika z konieczności uwzględnienia w procesie dostosowawczym nowych aktów prawnych przyjętych przez Wspólnotę Europejską, postępu dostosowawczego w Polsce oraz zobowiązań przyjętych przez Polskę w procesie negocjacji. Rzeczywistymi priorytetami były te zadania, które miały zapewnić wysoki i stabilny wzrost gospodarczy przy stopniowym wypełnianiu w perspektywie średniookresowej warunków członkostwa wyznaczonych na szczycie Rady Europejskiej w Kopenhadze.

W roku 1999 rząd przystąpił do przygotowania Narodowego Planu Rozwoju, który będzie podstawą do uzgodnienia z Komisją Europejską Podstaw Wsparcia Wspólnoty oraz wieloletnich horyzontalnych i regionalnych programów operacyjnych obowiązujących w pierwszych latach po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. W związku z wprowadzeniem od roku 2000 nowych finansowych instrumentów przedakcesyjnych konieczne stało się przygotowanie Wstępnego Narodowego Planu Rozwoju, dokumentu programowego w odniesieniu do działań wdrażanych w regionach i współfinansowanych z programu Phare - spójność społeczno-ekonomiczna. Jego zadaniem było rozpoznanie największych różnic rozwojowych pomiędzy Polską a Wspólnotą i określenie na tej podstawie najważniejszych priorytetów rozwoju w dziedzinie spójności społeczno-gospodarczej w okresie

¹⁹² Tamże, s.6.

¹⁹³ Raport z realizacji w 1999 roku Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 4 kwietnia 2000 r. UKiE, s. 4.

przedakcesyjnym.¹⁹⁴ Wstępny Plan nakreślił ogólną perspektywę finansową działań o charakterze strukturalnym współfinansowanych w latach 2000-2002 przy udziale środków przedakcesyjnych, zarówno z zasobów programu ISPA, SAPARD, jak i Phare. Wstępny Plan nie ustalał propozycji projektów realizowanych w ramach polityki spójności społeczno-gospodarczej współfinansowanych ze źródeł unijnych. Projekty znalazły się w programie operacyjnym SAPARD corocznych propozycjach finansowych dla programu ISPA z dziedziny ochrony środowiska i transportu oraz propozycjach finansowych programu Phare. Zapisy Wstępnego Narodowego Planu Rozwoju są rozwinięciem zapisów Partnerstwa dla Członkostwa oraz Narodowego Programu Przygotowań do Członkostwa w Unii Europejskiej odnoszących się do spójności społeczno-gospodarczej. Obok tych dwu dokumentów podstawą dla przygotowania Wstępnego Planu były dokumenty planistyczne wyznaczające kierunki polityki społeczno-gospodarczej państwa na kolejne lata.¹⁹⁵

W niewielkim stopniu uwzględniono także zapisy poszczególnych wstępnych wersji wojewódzkich strategii regionalnych oraz strategii sektorowych na lata 2000-2006, w szczególności: Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego, Narodowej Strategii Zatrudnienia i Zasobów Ludzkich, Narodowej Strategii Rolnictwa i Obszarów Wiejskich, Narodowej Strategii Rozwoju Transportu oraz Narodowej Strategii Ochrony Środowiska Przyrodniczego.

W związku z przesunięciem daty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej poza 2003 r., Ministerstwo Gospodarki podjęło prace nad aktualizacją Wstępnego Narodowego Planu Rozwoju 2000-2002 i w efekcie wydłużono jego obowiązywanie do 2003 r. WNPR koncentrował się na ukazaniu głównych kierunków inwestycji

¹⁹⁴ Wstępny Narodowy Plan Rozwoju 2000-2002; Ministerstwo Gospodarki Warszawa, grudzień 1999 r., s.11.

¹⁹⁵ „Strategia finansów publicznych i rozwoju gospodarczego, Polska 2000-2010” (kwiecień 1999r.):

2. „Koncepcja średniookresowego rozwoju gospodarczego kraju do 2002” (czerwiec 1999r.).
3. „Koncepcję polityki przestrzennego zagospodarowania kraju” - dokument nawiązujący do Europejskiej Perspektywy Rozwoju Przestrzennego - ESDP (przyjęty przez Rząd RP w październiku 1999r.).
4. „Założenia do opracowania Narodowego Planu Rozwoju do roku 2006” (przyjęte przez Komitet Rady Ministrów ds. Polityki Regionalnej i Zrównoważonego Rozwoju w czerwcu 1999).

publicznych, które zwiększały stopień spójności społeczno-gospodarczej Polski ze Wspólnotą Europejską i jako takie mogły być wspierane ze środków przedakcesyjnych.

III.2 Programowanie PHARE 2000

Phare - program bezzwrotnej pomocy Unii Europejskiej dla Polski i innych krajów Europy Środkowej i Wschodniej funkcjonował od 1990 roku. W pierwszym okresie służył wsparciu transformacji ustrojowej i gospodarczej, a następnie zaczął stopniowo nabierać charakteru pro-integracyjnego. Konieczność zmian w funkcjonowaniu programu spowodowana została przyjęciem przez Phare charakteru instrumentu integracji Polski z UE, jak również zbudowania jeszcze efektywniejszego systemu wchłaniania pomocy. W 1997 roku Komisja Europejska przedstawiła perspektywę dalszego rozwoju programu Phare – w dokumencie „Nowa orientacja Phare” przyjętym w lipcu br. przez Dyrekcję Generalną I i XX Komisji Europejskiej. Począwszy od tego momentu, programowanie Phare miało być ściśle powiązane z procesem przygotowań do członkostwa w UE.¹⁹⁶ Służyć miało temu powiązanie Phare z realizacją Narodowego Programu Przygotowań do Członkostwa przyjętego przez Radę Ministrów, a także z Partnerstwem dla Członkostwa – dokumentem Komisji Europejskiej określającym niezbędne dla UE zmiany w krajach kandydujących.

Nowa Orientacja Wdrażania Programu PHARE została opracowana w oparciu o:

- Ustawę z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej (Dz. U. Nr106 poz. 494).
- Rozporządzenie RM z dnia 16 czerwca 1998r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Obsługi Środków Finansowych Pochodzących z Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 76 poz. 494).
- Decentralised Implementation under New PHARE Orientation z dnia 14 lipca 1998 r. – dokument Komisji Europejskiej przyjęty przez DG I i DG XX.

Podstawy Nowej Orientacji zostały zaktualizowane w 1999 roku (SEC (1999) 1596 final), tak aby przeorientować fundusz Phare, uwalniając rozwój obszarów wiejskich

¹⁹⁶ Nowa Orientacja Phare, Posiedzenie Komitetu Integracji Europejskiej w dniu 28 września 1998 roku – dot. pkt. IV a. *Departament pomocy Zagranicznej, Funduszy i Programów Wspólnotowych*, zasoby własne.

oraz określone projekty infrastrukturalne w sektorze transportu i ochrony środowiska do finansowania przez SAPARD i ISPA, zaś uzyskane środki przeznaczyć na zwiększenie spójności społeczno – gospodarczej włączając w to projekty, które nie mogą być finansowane z tych dwóch nowych instrumentów przedakcesyjnych. Po rozpoczęciu kadencji przez nową Komisję rozpoczął się przegląd sprawdzający funkcjonowanie programu Phare, w wyniku którego zaproponowano niezbędne zmiany, aby wzmocnić wpływ programu na zmieniające się szybko wymagania krajów kandydujących zmierzających do członkostwa. Zmiany te w pełni pokrywają się z celami Komisji zmierzającymi do osiągnięcia większej wartości dodanej przy pomocy wydatkowanych środków. Ocena Komisji Przeprowadzona w roku 2000 ¹⁹⁷, miała na celu sprawdzenie czy orientacja Phare, wprowadzona w 1997 roku i uaktualniona w 1999, ciągle realizuje potrzeby krajów kandydujących i czy niezbędne są jakiegokolwiek dalsze zmiany. W Przeglądzie wzięto pod uwagę nową sytuację powstałą w wyniku przyjęcia „Agendy 2000” w trakcie posiedzenia Rady Europejskiej w Berlinie, włącznie ze wzrostem budżetu Phare, a także postęp osiągnięty w negocjacjach akcesyjnych z dziesięcioma krajami, które korzystały z Phare od 2000 roku.

Przegląd zdefiniował dwa wyzwania dla Phare, które Komisja zobowiązała się podjąć w okresie 2000-2006:

- po pierwsze - wsparcie dokonanych reform, poprzez wprowadzenie okresu stosunkowej stabilizacji, aby umocnić dokonania przeprowadzonych reform i zagwarantować ich pełen sukces. Dodatkowo, niektóre z reform z roku 1997 powinny być poprawione zgodnie z krytycznymi uwagami Trybunału Audytorów oraz Parlamentu Europejskiego, ponadto należy zwiększyć wysiłek zmierzający do wzmocnienia oraz poprawy możliwości absorpcyjnych krajów kandydujących, po drugie - przesunięcie do funduszy strukturalnych, czyli przesunięcie połowy środków inwestycyjnych Phare z programów krajowych na ten cel. Celem Phare w tym obszarze stało się:
 - przygotowanie do wdrażania funduszy strukturalnych w krajach kandydujących poprzez stworzenie odpowiednich struktur administracyjnych i budżetowych b) umożliwienie tym krajom odnoszenia korzyści z pierwszej edycji regionalnych

¹⁹⁷ Phare 2000 – Przegląd, Wzmocnienie Przygotowania do Członkostwa, Komunikat Güntera Verheugena, 27.10.2000, C (2000) 3103/2.

zintegrowanych programów rozwoju, przygotowywanych dla regionów objętych Celem 1, które wpłyną na ich spójność społeczną i gospodarczą.

Podsumowując podstawowe zmiany proponowane w niniejszym Komunikacie, które wzmocnią istniejący system Phare, przedstawiały się następująco:

- przejście na zróżnicowanej podstawie do programowania wieloletniego na lata 2002-2006 dla całej pomocy Phare zgodnie z Narodowym Planem Rozwoju oraz Narodowym Programem Przygotowania do Członkostwa,
- zdecentralizowanie odpowiedzialności za wdrażanie w krajach kandydujących od 2002 roku, jeśli zostaną spełnione określone warunki wstępne; zwiększenie wpływu Phare poprzez włączenie krajów do procesu monitorowania i zapoczątkowanie bardziej bezpośredniego monitorowania rezultatów w programowaniu nowych środków Phare; zmiana wsparcia, równoległe do własnych wysiłków krajów kandydujących, w kierunku władzy wdrażającej (władzy zarządzającej, w rozumieniu artykułu 34 Rozporządzenia o funduszach strukturalnych), która została zaakceptowana przez kraje kandydujące i Komisję,
- wprowadzenie podejścia bardziej przypominającego Cel 1 w komponencie Phare wspierającym spójność społeczno – gospodarczą, zgodnie z priorytetami dla tego Celu (na przykład: działalność sektora produkcyjnego, infrastruktura wspierająca rozwój zasobów ludzkich i przedsiębiorczość).
- zwiększyć użyteczność schematów (odpowiednik „działań”¹⁹⁸ funduszach strukturalnych) w odniesieniu do programu Spójności Społeczno – Gospodarczej przy jednoczesnym wzmocnieniu zarządzania, wprowadzenie wspólnych programów współpracy przygranicznej Interreg/Phare na bazie priorytetów przyjętych przez Wspólny Komitet Programowy, w kontekście wieloletnich alokacji indykatywnych przyznanych z Phare po obu stronach granicy oraz umożliwienie CBC finansowania poprzez wspomniane powyżej schematy, projektów pomiędzy 50 000 i 2 miliony euro od 2001 roku,
- wprowadzenie możliwości przydzielania równoległe średniookresowej

¹⁹⁸ ang. „measures”.

(na przykład około 6 miesięcy) pomocy z twinningu na rozwój instytucjonalny,

- podniesienie możliwości absorpcyjnych dzięki znacznej pomocy przy przygotowaniu projektów.

Skutki powyższych reform można również zaobserwować poprzez stopę zakontraktowania Phare. Po pierwsze pięć krajów z najniższą stopą zakontraktowania w 1997 roku wykazało znaczne postępy w 1998. Po drugie, daty kontraktacji programów z 1997 i 1998 sugerują, iż średni czas pomiędzy podpisaniem memorandum a zakontraktowaniem uległ skróceniu. Po trzecie średnia wielkość kontraktu wzrosła od dwóch do czterech razy, w zależności od kraju. Jednakże postęp ten zostanie spowolniony w roku 2001 i 2002, ze względu na wzrost liczby schematów małych projektów, które miały wspierać spójność społeczno – gospodarczą. Podniesienie stopy zakontraktowania było tylko jednym z celów reform z 1997 roku. Odnotowano również znaczny postęp w innych obszarach. Po pierwsze reformy pokazały wzrost wpływu poprzez bardziej skoncentrowane ramy programowe oraz poprzez wymaganie regularnej oceny programów. W rezultacie liczba programów Phare uzyskujących notę satysfakcjonującą lub powyżej w ocenach Komisji wzrosła z 39% w roku 1999 do 56% w 2000. Poziom ten jednakże ciągle potrzebował poprawy, stąd skoncentrowano się na wzroście efektów projektów. Po drugie reformy włączyły środki Phare do struktury rządowej i przeorientowały tę strukturę tak, aby po przystąpieniu do Unii umożliwić jej wdrażanie funduszy strukturalnych. Zaowocowało to znacznym ograniczeniem ilości Jednostek Zarządzających Programem, które wcześniej wdrażały programy. Po trzecie, poprawiła się koordynacja budżetowa, ponieważ fundusze Phare zaczęły być administrowane przez władze budżetowe poszczególnych krajów kandydujących. W końcu, dzięki umieszczeniu Phare wewnątrz rządowego systemu budżetowego i wzmocnieniu odpowiedzialności rządu za wydatkowanie środków, reformy Phare stały się poniekąd przyczyną poprawy kontroli finansowej w krajowym systemie budżetowym.

Elastyczność wbudowana w programowanie pozwoliła na przeorientowanie programu Phare w 2000 roku na rozwój instytucjonalny, inwestycje we wdrażanie dorobku prawnego Unii oraz na osiągnięcie spójności społeczno – gospodarczej.

Propozycja celów, na które powinna zostać skierowana pomoc Phare oraz podejście programowe „Programowanie przez cele” nie uległo zmianom.

Programowanie było konsekwencją „Narodowych Programów Przygotowania do Członkostwa”, po uwzględnieniu kosztów, które zgodnie z propozycją krajów, pokrywały środki Phare w danych dziedzinach. Odpowiednie rozdziały NPPC pogrupowano i przedstawiono wraz z dodatkowymi informacjami. Propozycje zostały przedyskutowane i redagowane zgodnie z Dokumentem Roboczym Komisji. Zasady programowania wsparcia inwestycyjnego Phare na rzecz spójności gospodarczej i społecznej opierały się na indywidualnych uwarunkowaniach takich jak: wielkość, prawo krajowe, istniejące strategie itd. Propozycje programowe Phare wskazywały regiony, na których wsparcie środkami Phare w ramach spójności gospodarczej i społecznej zostało skoncentrowane począwszy od 2000 roku. Dla każdego regionu określono szczegółowe priorytety (np. wzrost przepływów inwestycyjnych, szybszy ich przyrost, przekwalifikowanie zwalnianych pracowników itd.). Dla każdego z priorytetów zostały wyraźnie określone mierzalne wskaźniki liczbowe (np. stworzenie 2000 nowych miejsc pracy, przekwalifikowanie 500 pracowników z restrukturyzowanych sektorów itd.). W celu osiągnięcia priorytetów w określonych regionach konieczne było przygotowanie szczegółowych projektów. Komisja po konsultacjach z Komitetem Zarządzającym Phare, podjęła decyzję o ich akceptacji i gotowości do realizacji. Konieczne okazało się przygotowanie wieloletniej perspektywy indykatywnych alokacji finansowych na okres 2000-2003, co pozwalało określić potrzeby finansowe poszczególnych regionów i wysokość współfinansowania. Rodzaje kontraktów, jakie finansowało Phare w zakresie spójności gospodarczej i społecznej to: szkolenia, twinning (porozumienia bliźniacze), pomoc techniczna, kontrakty na dostawy i usługi, jak również współfinansowanie krajowych planów pomocy (np. poprzez granty i kredyty), co miało duże znaczenie dla rozwoju zasobów ludzkich i sektora produkcji. System Zdecentralizowanego Wdrażania Phare (*Decentralised Implementation System -DIS*) został w użyciu również po roku 2000. Zwiększenie decentralizacji mogło być rozważone w przypadku kiedy państwo kandydujące udowodni, że spełnia niezbędne warunki określone w propozycji rozporządzenia Komisji dotyczącej koordynacji instrumentów przedakcesyjnych, a w szczególności w Artykule 12, które to wymogi nie zostały spełnione.

Zagadnienia, do których adresowany był Phare wymagały podejścia długookresowego. Związane z tym wydatki z budżetu były bardzo wysokie, dla porównania rząd rozkłada swoje wydatki na kilka lat, natomiast wsparcie Phare było ograniczone do jednorocznego cyklu planowania, które nie dawało pewności, że konkretny cel zostanie sfinansowany w ciągu najbliższych lat. Ta sprzeczność pomiędzy efektywnym krajowym planowaniem inwestycyjnym i jednorocznością Phare była głównym ograniczeniem w jego funkcjonowaniu. Odbiegało to również od wieloletniej perspektywy stosowanej w funduszach strukturalnych.

Ponadto bez jasnej perspektywy planowania w ramach Phare, rząd niechętnie alokował krajowe środki na wcześniejsze przygotowanie projektów, pogłębiając problem finansowania źle przygotowanych projektów, które skutkowały problemami z wydatkowaniem oraz uzyskiwaniem efektów z projektów. Wieloletnie programowanie indykatywne powinno było zostać wprowadzone w Phare, na podstawie silniejszego powiązania z krajowymi dokumentami planowania oraz jasnym zrozumieniem przez kraje kandydujące intencji Komisji. Jakkolwiek postanowienia musiały respektować ograniczenia wynikające z Rozporządzeń Finansowych oraz dotyczących Phare. Inaczej niż w Sapardzie, rozporządzenie Phare nie wprowadzało strategicznego dokumentu programowania, na podstawie którego zostaje zdecentralizowana selekcja projektów. Alokacja Phare w dalszym ciągu była przedmiotem rocznych decyzji finansowych Komisji opartych na Propozycjach Finansowych. Porozumienia międzyinstytucjonalne umożliwiające wieloletnie budżetowanie w funduszach strukturalnych, nie zostały rozciągnięte na program Phare. NPR rozszerzył perspektywę planowania Phare w obszarze spójności społeczno – gospodarczej wraz z planami wsparcia finansowego na lata 2000 – 2006. Opierając się o ten sukces, Komisja zaproponowała rozszerzenie indykatywnego programowania wieloletniego na okres 2002 – 2006 dla wszystkich obszarów wsparcia Phare - włącznie z CBC – gdzie oparcie na strategii miało umożliwić, w opinii Komisji, dokonanie rozsądnej oceny przyszłych potrzeb wsparcia Phare.

Wstępny Narodowy Plan Rozwoju określił cztery rodzaje kryteriów, które miały być stosowane przy wyborze województw uczestniczących w programie na rzecz spójności społeczno-gospodarczej PHARE:

- poziom rozwoju społeczno-gospodarczego mierzony poziomem PKB na 1 mieszkańca,
- skala problemów społeczno-gospodarczych wynikająca z przeprowadzanych programów restrukturyzacji sektorowej,
- poziom rozwoju społeczno-gospodarczego mierzony wskaźnikiem bezrobocia,
- ocena faktycznej zdolności poszczególnych województw do programowania, monitorowania i realizacji programów rozwoju regionalnego.

Wstępny Narodowy Plan Rozwoju określił także harmonogram realizacji programu w poszczególnych województwach w oparciu o powyższe kryteria. Z uwagi na ograniczone środki i zasady finansowania programu PHARE - spójność społeczna i gospodarcza nie było możliwe objęcie programem wszystkich województw, dlatego dokonano podziału województw na trzy grupy (5-6-5), biorąc pod uwagę kryteria przedstawione powyżej. I tak, beneficjentami PHARE 2000 zostały województwa: podlaskie, warmińsko-mazurskie, lubelskie, podkarpackie oraz śląskie; PHARE 2001 miały zostać objęte województwa: świętokrzyskie, kujawsko-pomorskie, opolskie, lubuskie, małopolskie oraz łódzkie; kolejna edycja PHARE w roku 2002 miała zgodnie z WNPR być realizowana w województwach: dolnośląskim, zachodniopomorskim, pomorskim, wielkopolskim i mazowieckim.

W rozmowach z przedstawicielami Komisji Europejskiej strona polska wielokrotnie podkreślała, że beneficjentami programu PHARE - spójność społeczna i gospodarcza powinny być wszystkie województwa. Po pierwsze, spełniają one kryteria dotyczące objęcia Celem 1 polityki strukturalnej Unii Europejskiej (poziom PKB na głowę mieszkańca niższy od poziomu 75% średniej unijnej), po drugie uczestnictwo w realizacji programu pozwoliłoby wszystkim polskim regionom zapoznać się z zasadami zarządzania programami pomocowymi w oparciu o reguły rządzące programami Celu 1 funduszy strukturalnych.

W trakcie spotkań dotyczących PHARE na rok 2001 Komisja Europejska zakwestionowała planowane wcześniej objęcie pomocą grupy kolejnych sześciu województw. Komisja Europejska stanęła na stanowisku, iż konieczne jest utrzymanie wsparcia jedynie dla województw korzystających z programu PHARE 2000. Argumenty podniesione przez stronę unijną dotyczyły głównie koncentracji ograniczonej puli środków finansowych, co miałyby mieć bardziej efektywne i zintegrowane oddziaływanie na rozwój społeczno-ekonomiczny obszarów objętych wsparciem.

W wyniku prowadzonych przez stronę polską negocjacji Komisja Europejska zgodziła się jednak na rozszerzenie grona beneficjentów programu, nie więcej jednak niż o trzy nowe województwa. Powstał więc problem wyselekcjonowania ich spośród sześciu województw przewidzianych do PHARE 2001 we Wstępnym Narodowym Planie Rozwoju. Zgodnie z kryteriami wyboru województw uczestniczących w programie PHARE do grupy pięciu województw z PHARE 2000 dołączono także województwa: świętokrzyskie, kujawsko-pomorskie oraz łódzkie. Podział środków na poszczególne województwa z programu PHARE odbywał się w oparciu o algorytm zamieszczony we Wstępnym Narodowym Planie Rozwoju. Algorytm ten zgodnie z zasadami stosowanymi przy podziale środków z funduszy strukturalnych, uwzględnił liczbę mieszkańców regionu oraz wielkość produktu krajowego brutto na głowę mieszkańca, dlatego alokacje zostały skorygowane na rzecz trzech nowych województw uczestniczących w programie, tak aby wielkość środków, jakie otrzymają te województwa, była zbliżona do wielkości środków, jaką otrzymało pięć województw w ramach PHARE 2000. Co za tym idzie, w dniu 21 lipca br. przekazane zostały do marszałków i wojewodów z ośmiu województw uczestniczących w programie informacje na temat programu PHARE - spójność społeczna i gospodarcza na rok 2001 składającą się z wytycznych dla programu, harmonogramu działań, zasad opracowywania regionalnych programów operacyjnych oraz wniosków aplikacyjnych (fiszek projektowych). Mając na względzie regionalny charakter programu, urzędy marszałkowskie zostały zobowiązane do zamieszczenia informacji o celach i zasadach programu w najpopularniejszym dzienniku regionalnym. Miało to na celu dotarcie z informacją na temat programu do wszystkich zainteresowanych.²⁰⁰

²⁰⁰ Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego i Budownictwa

Komisja Europejska w wytycznych dotyczących programu spójności gospodarczej i społecznej nie definiuje roli władz regionalnych na żadnym etapie programowania i realizacji. Dla Komisji nadal najważniejszym partnerem pozostawał narodowy koordynator pomocy: „Dokumenty programowe powinny być przedstawione Komisji przez Narodowego Koordynatora Pomocy, lecz w procesie programowania ich wersji roboczych będą oczywiście brały udział również inne ministerstwa, w tym odpowiedzialne za spójność ekonomiczną i społeczną”.²⁰¹

Za przygotowanie oraz wdrożenie programu odpowiedzialny był minister właściwy ds. rozwoju regionalnego, natomiast za przygotowanie programów operacyjnych oraz koordynację prac związanych z przygotowaniem listy projektów do realizacji odpowiedzialny był Zarząd danego województwa, który kreował politykę regionalną w województwie. Lista projektów do realizacji powstawała w oparciu o rekomendacje Regionalnego Komitetu Sterującego (RKS), który był powoływany przez Marszałka, natomiast jego skład zatwierdzany był przez Pełnomocnika ds. Realizacji Projektu (PAO). Właściwy Urząd Marszałkowski pełnił funkcję sekretariatu RKS, którego zadaniem było organizowanie posiedzeń oraz przygotowanie sprawozdań z obrad Regionalnych Komitetów Sterujących. W oparciu o rekomendacje RKS, Zarząd Województwa dokonywał wyboru projektów. Zatwierdzał również Wojewódzki Program Operacyjny, który określał cele i priorytety wynikające z analizy sytuacji społeczno-gospodarczej regionu oraz instrumenty, które będą służyły ich osiągnięciu. Priorytety Programu Operacyjnego były zgodne z priorytetami WNPR oraz Strategia Rozwoju danego województwa. Zwieńczeniem procesu programowania było podpisanie z Komisją Europejską umowy, tzw. „Memorandum Finansowego” (MF), które wyznaczało cele oraz zasięg wsparcia pomocowego. Po podpisaniu MF rozpoczynał się okres wdrażania projektów. Wszelkie działania związane z realizacją Programu Phare SSG koordynowane były przez Ministra właściwego ds. Rozwoju Regionalnego. Odpowiadał on za monitorowanie i nadzór przebiegu realizacji kolejnych edycji programu Phare SSG zgodnie z zasadami Projektu Narodowej Strategii Rozwoju

- z upoważnienia prezesa Rady Ministrów -na interpelację nr 4498 w sprawie kryteriów rozdziału środków unijnych w ramach programów regionalnych, Warszawa, dnia 6 września 2000 r., archiwum Sejmu RP.

²⁰¹ M. Guz-Vetter, *Phare 2000 dla Polski Wschodniej i Śląska, ocena przygotowania administracji*. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2001, s. 12.

Regionalnego Państwa. W celu sprawnej realizacji powyższych zadań Krajowy Urzędnik Zatwierdzający (NAO) powoływał na wniosek Ministra właściwego ds. Rozwoju Regionalnego (po akceptacji Narodowego Koordynatora Pomocy – NAC) Pełnomocnika ds. Realizacji Projektu (PAO). Procedura powoływania Zastępcy Pełnomocnika ds. Realizacji Projektu (D-PAO) oraz Regionalnego Pełnomocnika ds. Realizacji Projektu (RPAO) przebiegała podobnie.

Zadaniem Komitetu Monitorującego było monitorowanie programu na szczeblu krajowym. KM został powołany na mocy Zarządzenia nr 33 Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 6 października 2004 r., na podstawie art. 7 ust. 4 pkt 5 Ustawy z dnia 13 lutego 2003 r. o Radzie ²⁰². W posiedzeniach Komitetu uczestniczyli między innymi przedstawiciele Jednostek Wdrażających oraz przedstawiciele innych urzędów centralnych i instytucji, których działalność mogła mieć istotne znaczenie dla postępów w realizacji programu. Role Sekretariatu Komitetu Monitorującego pełnił Departament Programów Pomocowych i Pomocy Technicznej Ministerstwa Gospodarki i Pracy, który odpowiadał za koordynację przygotowania dokumentacji związanej z monitorowaniem programów oraz przygotowanie protokołu z obrad Komitetu Monitorującego. Do głównych zadań Komitetu Monitorującego należała analiza i ocena postępów realizacji programu, analiza i ocena rezultatów realizacji Programu w odniesieniu do uprzednio założonych celów, ponoszonych wydatków oraz struktur zarządzania programem, rekomendowanie podmiotom uczestniczącym w programie działań mających na celu zapewnienie właściwej realizacji Programu pod względem technicznym, kontraktowym, finansowym, a także działań przyspieszających realizację programu w przypadku opóźnień, a także ich ocena, zapewnienie komplementarności programu z działaniami podejmowanymi w ramach krajowych polityk sektorowych oraz z działaniami innych programów Unii Europejskiej, ocena ich zgodności z celami zawartymi w dokumentach programowych, a w szczególności w: Partnerstwie dla Członkostwa, Wstępnym Narodowym Planie Rozwoju, Narodowym Programie Przygotowania do Członkostwa, Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego, Narodowej Strategii Rozwoju Zasobów Ludzkich oraz innych strategii czastkowych. Miała na celu zapewnienie koordynacji działań w zakresie promocji i rozpowszechniania informacji o programie na poziomie

²⁰² Dz. U. 24, poz. 199, z późn. zm.

krajowym, zatwierdzanie kwartalnych i rocznych raportów z realizacji Programu Phare SSG przygotowanych przez Jednostki Wdrażające.

Regionalne Komitety Monitorujące Program Phare SSG monitorowały program na szczeblu regionalnym. Spotkaniom komitetu przewodniczył wojewoda. Do głównych zadań Komitetów Monitorujących należało okresowe monitorowanie przebiegu oraz ocena efektywności i skuteczności realizacji projektów wdrażanych w ramach Programu oraz rekomendowanie działań zmierzających do osiągnięcia komplementarności z działaniami finansowanymi w ramach Kontraktu Wojewódzkiego oraz Programów Phare SSG, a także zgodności z działaniami podejmowanymi w ramach krajowych polityk sektorowych oraz działań innych programów unijnych oraz koordynacja tychże działań w zakresie promocji i upowszechniania informacji o pomocy Unii Europejskiej. Regionalny Komitet Monitorujący monitorował i oceniał rezultaty wdrażania Programu Phare SSG na podstawie wskaźników finansowych i rzeczowych. Na podstawie przeprowadzonej oceny Komitet w razie konieczności rekomendował działania zmierzające do usunięcia barier implementacyjnych, chociaż procedury w rzeczywistości były nadmiernie wydłużone. Obsługę Regionalnego Komitetu Monitorującego zapewniał Sekretariat Komitetu, który odpowiedzialny był za przygotowanie dokumentacji związanej z przygotowaniem posiedzeń, w tym projektów uchwał oraz protokołów z obrad. Sekretariat komitetu umiejscowiony był w urzędzie wojewódzkim.

Funkcje Narodowego Koordynatora Pomocy pełnił szef Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej lub osoba przez niego upoważniona do koordynowania programowania i wdrażania Programu Phare SSG. Odpowiadał on za zwoływanie i przewodniczenie posiedzeniom Wspólnego Komitetu Monitorującego i Sektorowych Podkomitetów Monitorujących. Brał udział w pracach Krajowego Komitetu Monitorującego. Dodatkowo Koordynator był odpowiedzialny za analizę raportów z postępów we wdrażaniu projektów oraz raportów z wykorzystania środków w ramach współfinansowania krajowego, jak również innych sprawozdań, przedkładanych przez PAO. Do zadań Narodowego Koordynatora Pomocy należało również identyfikowanie potencjalnych zagrożeń występujących w trakcie realizacji projektów oraz proponowanie środków zaradczych. W związku z tym służby prowadziły kontrole i wizyty monitorujące na miejscu realizacji wybranych

Krajowy Urzędnik Zatwierdzający na wniosek PAO oraz we współpracy z Narodowym Koordynatorem Pomocy, przekazywał do zatwierdzenia do Komisji Europejskiej, propozycje zmian w fiskach projektów, propozycje zmiany rozdysponowania środków w ramach programu oraz opiniował i przedkładał do Komisji Europejskiej wnioski o przedłużenie okresu kontraktowania i wydatkowania środków. W zakresie działań związanych z ewaluacją Programu Phare SSG Narodowy Koordynator Pomocy odpowiedzialny był za opracowywanie priorytetów Roczego Planu Ewaluacji oraz przeprowadzenie badań ewaluacyjnych zgodnie z ww. planem, odpowiadał również za współpracę z Komisją Europejską w zakresie ewaluacji ex-post, a następnie za zatwierdzenie raportów z ewaluacji okresowych, monitorowanie realizacji zaleceń, stanowiących rezultat przeprowadzonych ewaluacji i upowszechnianie wyników ewaluacji. Funkcje Krajowego Urzędnika Zatwierdzającego (NAO) pełnił przedstawiciel Ministra Finansów. NAO odpowiadał za autoryzację płatności dokonywanych ze środków Programu Phare SSG. Zgodnie z ogólnymi zasadami obsługi środków pochodzących z UE służby finansowe KE przekazywały na wniosek Krajowego Urzędnika kolejne transze środków na realizację programu. Płatności dokonywane były na wydzielone konto w Narodowym Banku Polskim (NBP). Środki te przekazywane były przez Narodowego Urzędnika zgodnie z odpowiednimi planami wydatkowania środków na subkonta Programu. NAO odpowiedzialny był za weryfikację sprawozdań finansowych przedkładanych przez PAO. Pełnomocnik ds. Realizacji Projektu ponosił pełną odpowiedzialność za prawidłowy, z punktu widzenia procedur oraz prawa polskiego przebieg realizacji Programu Phare SSG. Zakres odpowiedzialności Pełnomocnika obejmował nadzór nad prawidłowością procesów programowania i identyfikowania projektów, ich wdrażania, monitorowania i ewaluacji, a także podjęcie wszelkich środków niezbędnych dla zapewnienia odpowiedniego upublicznienia wszelkich działań finansowanych ze środków Programu Phare SSG. Zakres odpowiedzialności Pełnomocnika w programie Phare SSG obejmował projekty: infrastrukturalne, rozwoju przedsiębiorczości (MSP), rozwoju zasobów ludzkich (RZL) oraz pomocy technicznej. Obowiązki Pełnomocnika w zakresie projektów

²⁰³ Zapisy opracowano na podstawie Systemu Wdrażania Programu Phare SSG.

infrastrukturalnych skupine były na zapewnieniu zgodności realizowanego Programu z polityką rozwoju regionalnego, zatwierdzaniu składów Regionalnych Komitetów Sterujących, rekomendowanych przez zarządy województw, nadzorowaniu wdrażania projektów, autoryzacji płatności dokonywanych ze środków Programu Phare zgromadzonych na subkoncie Programu, akceptacji raportów z realizacji projektów przygotowanych przez Jednostki Wdrażające oraz kontroli sposobu wdrażania projektów infrastrukturalnych i nadzoru nad kontraktacją i wdrażaniem projektów zgodnie z procedurami opisanymi w podręczniku EDIS. Pełnomocnik mógł powołać swoich zastępców i delegować na nich część swoich uprawnień. Szczegółowy zakres uprawnień zastępców Pełnomocnika zawierał pełnomocnictwo udzielane w formie pisemnej. Nadzorował sposób wykorzystania przyznanych środków oraz przebieg realizacji projektu. Był odpowiedzialny za prowadzenie monitoringu realizacji projektów niezbędnego dla autoryzowania płatności.

Wojewoda odpowiadał za wypełnianie funkcji jednostki finansującej (autoryzacja płatności przez Regionalnego Zastępcę PAO i księgowość) zgodnie z zasadami przyjętymi w okresie programowania oraz funkcji jednostki monitorującej projekty realizowane w ramach Programu na terenie województwa, a także za ścisłą współpracę z zarządem województwa w celu sprawnej koordynacji wszelkich działań regionalnych, finansowanych ze środków Unii Europejskiej oraz za zagwarantowanie przekazania dotacji budżetowych (wkład strony polskiej z budżetu państwa), zgodnie z przyjętymi zasadami współfinansowania projektów realizowanych w ramach programu Phare SSG, na rzecz dwóch podstawowych kategorii podmiotów i jednostek samorządu terytorialnego lub podległych mu jednostek organizacyjnych sektora finansów publicznych, a także lokalnych i regionalnych instytucji, czy organizacji realizujących zadania w ramach programu rozwoju regionalnego województwa.

Zadania i zakres upoważnienia wojewody i Regionalnego Zastępcy PAO określało Porozumienie Trójstronne zawarte w formie pisemnej pomiędzy NAO, PAO i Wojewoda, tzw. Porozumienie Robocze. Zarząd województwa odpowiadał za kreowanie i realizację polityki regionalnej w województwie. W szczególności ponosił odpowiedzialność za programowanie, realizację celów na poziomie

regionalnym oraz nadzór merytoryczny nad realizacją Programu Phare SSG w województwie. Zadanie to obejmowało m.in. przygotowanie listy projektów do realizacji w zgodzie ze strategią rozwoju regionalnego województwa i na podstawie rekomendacji Regionalnego Komitetu Sterującego oraz finansowanie i nadzór merytoryczny nad działalnością instytucji regionalnych i lokalnych wdrażających w województwie projekty w ramach Programu Phare SSG. Zarząd województwa przygotowywał, we współpracy z Wojewodą roczne i kwartalne raporty na temat realizacji Programu, które były przedstawiane PAO. Zarząd województwa był również odpowiedzialny za organizację sekretariatu Regionalnego Komitetu Sterującego. Z kolei Regionalny Komitet Sterujący (RKS) powoływany był i działał pod przewodnictwem marszałka województwa. Skład RKS podlegał zatwierdzeniu przez PAO. Podstawowym celem powołania Regionalnych Komitetów Sterujących było zapewnienie szerokiego udziału grup społecznych w działaniach konsultacyjnych, koordynacyjnych i programujących związanych z realizacją Programu Phare SSG. RKS był ciałem doradczym i opiniodawczym w zakresie działań zarządu województwa. W szczególności do zadań komitetu należało:

- opiniowanie i rekomendowanie zarządowi województwa projektu programu rozwoju regionalnego województwa,
- opiniowanie i rekomendowanie zarządowi województwa propozycji kryteriów, zasad i instrumentów wdrażania programu rozwoju województwa,
- ocena i rekomendowanie zarządowi Województwa wybranych projektów, które otrzymają współfinansowanie z Programu Phare (przygotowanych i przedstawionych przez potencjalnych beneficjentów);
- opiniowanie i rekomendowanie zarządowi województwa propozycji zmian w zapisach programu rozwoju regionalnego.

W skład Regionalnego Komitetu Sterującego wchodził przedstawiciel:

- zarządu województwa
- administracji rządowej w województwie - samorządów powiatów i gmin
- środowisk gospodarczych
- środowisk pracowniczych
- innych instytucji publicznych oraz organizacji społecznych działających na terenie województwa

- Ministra Gospodarki i Pracy/PAO Programu Phare SSG.²⁰⁴

Obserwatorami w Regionalnym Komitecie Sterującym mogli zostać przedstawiciele Komisji Europejskiej, odpowiednich ministerstw, UKIE oraz innych instytucji, których działalność mogła mieć istotny wpływ na przebieg realizacji Programu, a które nie odpowiadają bezpośrednio za jego wdrożenie, np. instytucji akademickich, administracji specjalnych działających w województwie, organizacji społecznych, itd. Za przygotowanie dokumentacji związanej z przygotowaniem posiedzeń oraz sprawozdań z obrad Komitetu odpowiedzialny był sekretariat Regionalnego Komitetu Sterującego zapewniony przez Wydział Funduszy Europejskich w Urzędzie Marszałkowskim.

Jednostką Wdrażającą projekty infrastrukturalne Programu Phare SSG była Władza Wdrażająca Programy Europejskie. Minister właściwy ds. Rozwoju Regionalnego zlecił Władzy Wdrażającej realizację zadań na podstawie umowy, która jako jednostka wdrażająca dostarczała beneficjentom pomocy w zakresie przygotowania dokumentacji przetargowej, prowadzenia procedur przetargowych, zawierania umów z wykonawcami, ponadto odpowiadała za sprawdzenie pod względem merytorycznym i finansowym polecenia płatności, monitorowała realizację projektów oraz organizowała i prowadziła sprawozdawczość w systemie monitoringu finansowego Komisji Europejskiej (Perseus). WWPE odpowiadała również za przygotowywanie zbiorczych planów płatności, utrzymywanie płynności finansowej oraz przesyłanie do NAO (za pośrednictwem PAO) dokumentacji niezbędnej do występowania o kolejne transze środków do KE. Dodatkowo WWPE organizowała i prowadziła sprawozdawczość dla zainteresowanych instytucji, w szczególności Pełnomocnika ds. Realizacji Programu, Narodowego Koordynatora Pomocy oraz Krajowego Urzędnika Zatwierdzającego.

Beneficjentami projektów infrastrukturalnych były podmioty publiczne (np. gminy, związki gmin, powiaty, województwa, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad). Beneficjenci byli podmiotem wszelkich praw i obowiązków związanych z uzyskaniem dotacji z Programu Phare SSG. Do obowiązków

²⁰⁴ Guz-Vetter M., 2001, *Phare 2000 dla Polski Wschodniej i Śląska*. Ocena przygotowania administracji, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, s. 46 - 55.

beneficjenta należało przygotowanie projektu zgodnie z obowiązującymi standardami Programu oraz wybór wykonawców. Brał też odpowiedzialność za wszystkie czynności związane z zawarciem umowy, wykonanie wszystkich uprzednio zaplanowanych w ramach projektu działań, a w przypadku konieczności modyfikacji projektu odpowiadał za przygotowanie i przekazanie do WWPE zmodyfikowanej fiszy projektowej, uzasadnienia zaistniałych zmian, przygotowanie planowanych harmonogramów płatności oraz innych sprawozdań z realizacji projektów, a ponadto nadzorowanie bezpośrednich wykonawców projektu, gromadzenie dokumentacji i danych pozwalających na pełną kontrolę sposobu realizacji projektu oraz jego ewaluację i monitorowanie realizacji i efektów projektów. Beneficjent projektu zobowiązany był do raportowania na potrzeby zarządu województwa i RPAO oraz PAO za pośrednictwem WWPE. Raporty te były podstawą do weryfikacji faktur, a także stanowiły informacje dla Regionalnego Komitetu Monitorującego.²⁰⁵

Jak już wcześniej wspomniałam WWPE była jednostką wdrażającą duże projekty infrastrukturalne realizowane w ramach programu Phare SSG, edycje 2001, 2002 oraz 2003. Łączna alokacja dla projektów nadzorowanych przez WWPE wyniosła 309 004 854,28 euro, z czego wydatkowano 295 193 911,32 euro, co stanowi 95,53 % dostępnych środków. Rozkład alokacji środków w poszczególnych edycjach programu Phare SSG kształtował się bardzo podobnie. Środki przeznaczone na realizację projektów w ramach programu SSG 2001 wyniosły 33,80 % całkowitej alokacji, w ramach Programu Phare SSG 2002 – 33,71 %, natomiast dla Programu Phare SSG 2003 32,48 %. Należy podkreślić, że poziom wykorzystania przyznanych środków był bardzo wysoki i wynosił odpowiednio 99,46 %, 92,14 % oraz 94,96 %.

W ramach trzech kolejnych edycji programu, które były wdrażane za pośrednictwem WWPE zrealizowano łącznie 106 dużych projektów infrastrukturalnych, na które składało się 131 kontraktów.

_ Phare SSG 2001 – 31 projektów, w tym 34 kontrakty,

_ Phare SSG 2002 cz. II – 30 projektów, w tym 39 kontraktów,

²⁰⁵ Wstęp do ewaluacji ex-post Phare SSG 2001 RZL – Badanie efektów projektu „Rotacja miejsc pracy” Opracowanie: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Zespół Programowania i Ewaluacji, Sekcja Ewaluacji, s. 25.

- _ Phare SSG 2002 cz. III – 8 projektów, w tym 11 kontraktów
- _ Phare SSG 2003 – 37 projektów, w tym 47 kontraktów

W ramach w/w projektów najwięcej inwestycji ulokowano w sektorze infrastruktury transportowej – łącznie 45, następną dużą grupę stanowiły projekty z zakresu ochrony środowiska – 33 projekty, nieco mniej 26 inwestycji zrealizowano w sektorze tzw. rozwoju gospodarczego. Wykorzystanie środków Phare w wyżej wymienionych sektorach wynosiło odpowiednio 130 108 172,04 euro, 81 866 232,75 euro oraz 79 983 519,60 EUR. Ponadto w ramach przedmiotowego programu Phare SSG wdrożono również dwa projekty z zakresu Pomocy Technicznej, w ramach których wydatkowano łącznie 3 235 986,93 euro ze środków Phare. We wszystkich edycjach Phare w ramach działań infrastrukturalnych zrealizowano 179 projektów o łącznej wartości blisko 600 mln euro. Projekty dotyczyły m.in. rozbudowy i modernizacji infrastruktury koniecznej dla prowadzenia działalności gospodarczej, budowy i modernizacji dróg i mostów, sieci wodociągowo-kanalizacyjnych, oczyszczalni ścieków, obiektów kubaturowych, a także uzbrajania terenów inwestycyjnych oraz przygotowania terenów do składowania odpadów komunalnych. Stworzono m.in. Centrum Transferu Technologii (CTT) w Toruniu, Centrum Przedsiębiorczości w Cieszynie, wyremontowano nabrzeże w porcie jachtowym w Gdyni, rozbudowano port morski w Elblągu. W ramach komponentu MSP przedsiębiorcy mogli realizować projekty o charakterze doradczym oraz inwestycyjnym. W ramach wszystkich edycji Phare SSG MSP złożono 29 740 wniosków, podpisano ponad 13,5 tys. umów na łączną kwotę 197,5 mln euro. Z dotacji skorzystało 8 900 beneficjentów.

Podczas czterech edycji Phare SSG Rozwój Zasobów Ludzkich, zrealizowano 45 projektów regionalnych, 10 projektów pilotażowych i ogólnopolskich. Uruchomiono również 6 funduszy dotacji. Na realizację tych działań przeznaczono blisko 170 mln euro, co z kolei zaowocowało udzieleniem wsparcia łącznie około 168 tys.²⁰⁶

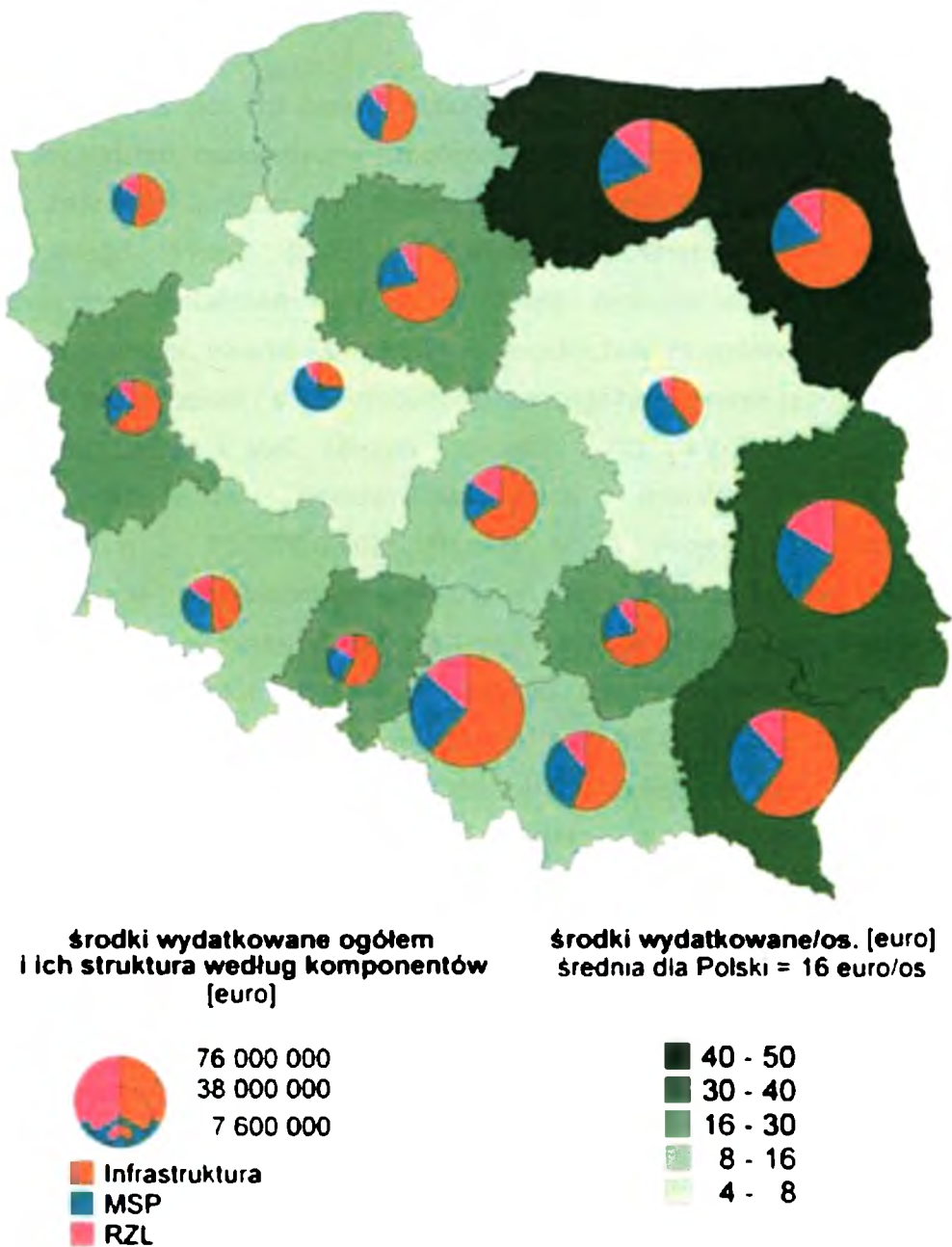
Na potrzeby analizy przestrzennego zróżnicowania absorpcji środków Phare

²⁰⁶ Guz-Vetter M., 2001, *Phare 2000 dla Polski Wschodniej i Śląska*. Ocena przygotowania administracji, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, s. 62.

SSG 2000-2003 w Polsce rozliczono w układzie regionalnym ponad 90 % wydatkowanych środków programu (zarówno z części regionalnej, jak i krajowej). Podział środków wydatkowanych w ramach sektorowych programów Phare RZL 2001-2003 oraz regionalnego Phare RZL 2003 (wdrażanego jak sektorowy) nie był możliwy, ponieważ realizowane projekty miały zasięg ponadregionalny.²⁰⁷ Zróżnicowania przestrzenne w wykorzystaniu środków komponentu MSP (regionalnego i sektorowego) w przeliczeniu na mieszkańca nie odbiegały od zróżnicowań alokacji przestrzennej ogółu środków Phare SSG, ponieważ większość alokacji została zaplanowana centralnie w ramach części regionalnej programu. Zatem nawet środki na cele związane z konkurencyjnością, udostępniano w większym stopniu regionom słabszym gospodarczo w celu ich aktywizacji, a nie „lokomotywowi wzrostu”, aby przyspieszyć wzrost gospodarczy kraju. Duże rozpiętości dotyczyły bezwzględnej liczby projektów z tego zakresu i wahały się od ponad 1600 projektów w województwie śląskim do około 400 w opolskim.

²⁰⁷ A. Bąk, R. Chmielewski, M. Krasowska, M. Piotrowska, A. Szymborska, *Raport o rozwoju i polityce regionalnej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Programów Regionalnych, Warszawa, listopad 2007, s. 102.

Rys.3.2 Wydatkowanie środków pomocowych w skali województw



<http://www.cie.gov.pl/tem/pomocowe.html> 2000 źródło Internet: Centrum Informacji Europejskie

III.3. PHARE w województwie śląskim

Program operacyjny dla województwa śląskiego²⁰⁸ zakładał realizację w ramach Phare Spójność Społeczno-gospodarcza realizację pięciu projektów:

Pierwszym z nich był projekt PL0008.05.01 pod nazwą Rozwój zasobów ludzkich. Projekt ten, nadzorowany i monitorowany w ramach krajowego projektu Rozwoju Zasobów Ludzkich, a finansowany w ramach programu rozwoju instytucjonalnego Phare 2000, zapewniał współfinansowanie związane z najważniejszymi problemami dotyczącymi rozwoju zasobów ludzkich w regionie, przede wszystkim w dziedzinie szkoleń i poradnictwa zawodowego dla osób zagrożonych bezrobociem i dla bezrobotnych, szczególnie wskutek restrukturyzacji przemysłu (np. węgla i stali, szkoleń i doradztwa dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą i pracowników małych i średnich przedsiębiorstw. Kolejny z nich - PL0008.05.02 (Rozwój MŚP) Projekt ten zapewniał współfinansowanie odpowiedniego połączenia usług i bezpośredniej pomocy finansowej dla MŚP w formie dotacji dla firm i inicjatyw zespołowych. Pod egidą krajowych projektów MŚP i promocji eksportu (finansowanych jako projekty w zakresie rozwoju instytucjonalnego w ramach Phare 2000), program rozwoju firm oferował współfinansowanie niewielkich dotacji na częściowe pokrycie kosztów usług konsultingowych i informacyjnych zarówno o charakterze ogólnym, jak i właściwym dla poszczególnych sektorów gospodarki, świadczonych na szczeblu firm w określonych obszarach kluczowych mających wpływ na konkurencyjność MŚP oraz zastosowanie *acquis*. Program dotacji na inwestycje zapewniał współfinansowanie niewielkich dotacji (w wysokości do 50.000 euro każda, przy czym dotacja ze środków publicznych nie mogła przekraczać 25 % kosztów projektu) przede wszystkim dla MŚP uczestniczących z powodzeniem w programie rozwoju firm, wprowadzenie do dziedziny zapewniania jakości, innowacyjność i rozwój technologiczny, promocję eksportu oraz rozwój zasobów ludzkich.

Projekt PL0008.05.03 (Infrastruktura okołobiznesowa na Śląsku) umożliwiał współfinansowanie prac budowlanych przy przygotowaniu dziewięciu lokalizacji

²⁰⁸ Memorandum finansowe - Krajowy Program Operacyjny 2000r. cz. II - spójność gospodarczo społeczna, aneks C, s.7.

poddziałalność gospodarczą, stref przedsiębiorczości oraz parków technologicznych w całym województwie i w ten sposób przyczynił się do dalszej dywersyfikacji działalności gospodarczej poza tradycyjnym przemysłem stalowo-wydobywczym.

Projekt PL0008.05.04 pod nazwą Droga do lotniska w Katowicach zapewnił współfinansowanie dla pierwszego etapu budowy drogi łączącej lotnisko w Katowicach z drogą krajową nr 1 i tym samym z aglomeracją katowicką. Projekt stanowił część ogólnego planu rozwoju systemu infrastruktury komunikacyjnej w liczącej cztery miliony mieszkańców aglomeracji. Nowa droga miała na celu likwidację "wąskiego gardła" w tym rejonie i pozwolić na dalszy rozwój lotniska i otaczających je lokalizacji pod działalność gospodarczą.

Ostatni z nich Projekt PL0008.05.05 (Małe Inwestycje Infrastrukturalne) zapewniał współfinansowanie dla niewielkich dotacji dla gmin na współfinansowanie gminnych projektów infrastrukturalnych mających znaczenie dla przedsiębiorczości lokalnej, w takich dziedzinach jak komunikacja lokalna, gospodarka wodno-ściekowa i lokalizacje pod działalność gospodarczą. Działania finansowane w niniejszych ramach zostały wybrane przez Regionalny Komitet Sterujący kierowany przez marszałka województwa, składający się z przedstawicieli administracji wojewódzkiej i lokalnej, a także partnerów społecznych i gospodarczych, na podstawie obiektywnych kryteriów takich jak priorytety określone przez województwo oraz oddziaływanie społeczno-gospodarcze (zwiększenie liczby funkcjonujących MŚP wykorzystujących nową infrastrukturę, tworzenie nowych MŚP, tworzenie nowych miejsc pracy, ilość miejsc przygotowanych pod zakładanie nowych firm). W dniu 4 września 2001 r. Zarząd Województwa Śląskiego powołał Regionalny Komitet Sterujący dla Programu Phare 2000 Spójność Społeczno-Gospodarcza. W skład Regionalnego Komitetu Sterującego weszło 21 przedstawicieli samorządu województwa, powiatów i gmin oraz organizacji społecznych i gospodarczych. Funkcję Przewodniczącego pełnił Marszałek Województwa. Zgodnie z regulaminem Programu Phare do zadań Regionalnego Komitetu Sterującego należała ocena i rekomendowanie zarządowi województwa projektów przygotowanych przez instytucje, które mogą otrzymać finansowanie z programu Phare.

W województwie śląskim w ramach Phare 2000 - Spójność społeczno-gospodarcza, wdrażane były następujące projekty regionalne:

Tab. 3.1 Projekty regionalne w województwie śląskim. Phare 2000 Spójność społeczno-gospodarcza

Lp.	Tytuł projektu	Dofinansowanie Unii Europejskiej
		(w mln euro)
1.	Rozwój zasobów ludzkich	5,7
2.	Infrastruktura okołobiznesowa na Śląsku (8 gmin)	3,7
3.	Rozwój małych i średnich przedsiębiorstw	6,5
4.	Droga do lotniska w Pyrzowicach	15,2
5.	Fundusz dotacji dla gmin wiejskich i miejsko-wiejskich (13 gmin)	4,3
	Ogółem	35,4

Źródło: Internet: www.silesia-region.pl 2006

24 lipca 2001r. Komisja Konkursowa powołana na wniosek Marszałka Województwa Śląskiego, rekomendowała Górnośląską Agencję Rozwoju Regionalnego SA na Regionalną Instytucję Finansującą, która odpowiedzialna była za obsługę administracyjną programów pomocowych Unii Europejskiej, monitorowanie inwestycji i promocję programów wsparcia w ramach projektu Rozwój MŚP.

Naturalny następca - Phare 2001 Spójność społeczno-gospodarcza był realizowany w latach 2002-2003. W województwie śląskim w ramach Phare 2001- Spójność społeczno - gospodarcza, wdrażane były następujące projekty regionalne:

Tab.3.2 Projekty regionalne w województwie śląskim. Phare 2001 Spójność społeczno-gospodarcza

Lp.	Tytuł projektu	Dofinansowanie Unii Europejskiej (w mln euro)
1.	Rozwój zasobów ludzkich	1,8
	Modelowe przekształcenie zdegradowanego obszaru	
2.	poprzemysłowego w strefę aktywności społeczno-gospodarczej w Tychach	2,9
3.	Budowa centrum przedsiębiorczości "Śląski Zamek Sztuki i Przedsiębiorczości" w Cieszynie	1,8
4.	Rozwój małych i średnich przedsiębiorstw	5,5
5.	Rozwój infrastruktury transportowej	
	Obwodnica Ustronia	2,5
	Ogółem	14,5

Źródło: Internet: Programy przedakcesyjne. Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, www.slaskie.pl, 2009.

Rozwój sektora MSP - program horyzontalny w ramach Phare 2001. Ostatni etap wdrażania zrealizowano w 2004. Celem programu była pomoc inwestycyjna oraz szkoleniowo - doradcza dla firm (1,9 mln euro).

Program Phare 2003 - Spójność społeczno gospodarcza. W województwie śląskim w ramach Phare 2003 - Spójność społeczno - gospodarcza realizowane są następujące projekty regionalne:

Tab.3.3 Projekty regionalne w województwie śląskim. Phare 2003 Spójność społeczno-gospodarcza

Lp.	Tytuł projektu	Dofinansowanie Unii Europejskiej (w mln euro)
1.	Rozwój zasobów ludzkich	2
2.	Nowe Gliwice - przekształcenie terenów przemysłowych w strefę przedsiębiorczości	9,5
3.	Rozwój małych i średnich przedsiębiorstw	2
	Ogółem	13,5

Źródło: Internet: Programy przedakcesyjne. Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, www.slaskie.pl, 2009.

Program współpracy przygranicznej Phare CBC (Cross Border Cooperation) koncentrujący się głównie na rozwoju gospodarczym regionów przygranicznych, gdzie dofinansowywane zostały projekty związane z poprawą infrastruktury transportowej i ochroną środowiska: inicjatywy w dziedzinie turystyki, rozwoju regionalnego oraz rozwoju małej i średniej przedsiębiorczości. Program był ściśle skoordynowany z wewnętrznym programem Unii Europejskiej Interreg, w oparciu o który realizowana jest współpraca przygraniczna Polski od momentu przystąpienia naszego kraju do Unii Europejskiej.

Tab.3.4. Programy realizowane w województwie śląskim w ramach Phare CBC.

Lp.	Tytuł projektu	Okres realizacji	Dofinansowanie Unii Europejskiej (w mln euro)
1.	Program Współpracy Przygranicznej PHARE CBC Polska - Czechy 1999.	1999-2002	0,15
2.	Program Współpracy Przygranicznej PHARE CBC Polska - Czechy 2000.	2000-2003	2
3.	Fundusz Małych Projektów Infrastrukturalnych Phare CBC Polska - Słowacja PL0010.		0,5
4.	Program Współpracy Przygranicznej PHARE CBC Polska - Czechy 2001.	2001-2004	2
5.	Program Współpracy Przygranicznej PHARE CBC Polska - Słowacja 2002.	2004-2005	0,15

Źródło: Internet: Programy przedakcesyjne. Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, www.slaskie.pl, 2009.

W związku z tym, że system programowania Phare SGG przewidywał odrębne edycje na poszczególne lata, na co zapewne duży wpływ miało przyjęcie zasady $n+2$, a więc alokacji finansowych na poszczególne lata programowania i obowiązku zrealizowania zadania i przedstawienie rozliczeń w trzecim roku licząc od roku alokacji finansowej, to w przypadku Polski można zauważyć różnice występujące zarówno w systemie programowania jak i wdrażania poszczególnych edycji rocznych.

Zgodnie z literą Wstępnego Narodowego Planu Rozwoju na lata 2000 - 2003, Program Phare SSG 2000 miał charakter regionalny ²⁰⁹ i w rzeczywistości beneficjentami zostało wybranych wg wskazanych kryteriów pięć województw: podlaskie, warmińsko-mazurskie, lubelskie, podkarpackie i śląskie. Zgodnie z ustawą o samorządzie województwa z 5 czerwca 1998 roku, to samorząd regionalny określa strategię jego rozwoju, prowadzi własną politykę i realizuje zadania związane z rozwojem regionalnym, w oparciu o samodzielną gospodarkę finansową na podstawie budżetu województwa. Wbrew założeniom reformy administracyjno-terytorialnej kraju, która weszła w życie 1 stycznia 1999 roku, nie udało się stworzyć finansowych podstaw samorządności terytorialnej. Województwa (podobnie zresztą jak powiaty i gminy) otrzymały zadania bez zabezpieczenia finansowych możliwości ich realizacji. Pomimo bardzo ograniczonego czasu, który upłynął od ustanowienia samorządów w tym kształcie, beneficjenci zostali zobowiązani do przygotowania regionalnych programów operacyjnych, które powinny były wynikać z przyjętych strategii rozwoju województw. W tym czasie województwa były dopiero w trakcie przygotowania swych strategii, dlatego też dokumenty, które zostały przedstawione miały za zgodą rządu i Komisji Europejskiej, charakter zarysu wojewódzkiego programu operacyjnego. ²¹⁰

Program spójności społeczno-gospodarczej Phare 2001 miał w założeniach być wdrażany w podobny sposób jak edycja 2000, jednakże w jego realizacji nastąpiły istotne zmiany. Przede wszystkim zrezygnowano z pierwotnie zakładanego planu objęcia województw programem w sekwencji 5-6-5 i w wyniku ustaleń z Komisją Europejską poszerzono listę województw objętych programem o 3 (kujawsko-pomorskie, łódzkie oraz świętokrzyskie). Kolejna istotna zmiana polegała na rezygnacji z regionalnego charakteru programu - wprowadzono bowiem Krajowy Program Rozwoju Zasobów Ludzkich zarządzany przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej, a więc pierwszy sektorowy program operacyjny. Pamiętając, że Phare miało przygotowywać do wdrażania funduszy strukturalnych można uznać

²⁰⁹ Wstępny Narodowy Planu Rozwoju na lata 2000- 2003, s.74.

²¹⁰ J. Olbrycht, *System wdrażania funduszy strukturalnych: szanse i zagrożenia*, Ekspertyza została wykonana na zlecenie Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej w MGPIPS. Źródło: Internet: www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/.../npr0713_status_regionow.doc, s. 6.

że od edycji 2001 programu Phare SSG rozpoczęło się budowanie systemu sektorowo-regionalnego.²¹¹

Analizując kierunek późniejszych zmian, należy przyrzeć się systemowi programowania i wdrażania Phare SSG -edycji 2000 i 2001.

Na szczeblu krajowym kluczową rolę w systemie wdrażania odgrywały osoby pełniące następujące funkcje :

- Narodowy Koordynator Pomocy (NAC) Szef UKIE
- Pełnomocnik Rządu ds. Obsługi Środków Finansowych Pochodzących z UE(NAO) – przedstawiciel ministra finansów
- Pełnomocnik d/s Realizacji Programu (PAO) - przedstawiciel ministra właściwego ds. pracy i gospodarki.

Na podstawie zobowiązań zawartych w Wytycznych, w imieniu PAO pomocą doradczą obsługą raz zarządzaniem finansowym programem zajmowała się Jednostka Wdrażająca. W edycjach 2000 i 2001 status taki uzyskała Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, a na poziomie województwa powołany został PAO regionalny, który nadzorował wykorzystanie dotacji i przebieg realizacji projektów. Wojewoda pełnił głównie funkcję finansującą, był odpowiedzialny za sekretariat Komitetu Monitorującego, którego obradom przewodniczył. Jako przedstawiciel rządu gwarantował przekaz dotacji budżetowych (wkładu krajowego) samorządom regionalnym i lokalnym oraz instytucjom i organizacjom biorącym udział w realizacji regionalnego programu operacyjnego. W zaaprobowanym przez Komitet Integracji Europejskiej w dniu 25 kwietnia 2001 roku systemie wdrażania edycji 2000 funkcjonuje zapis mówiący, że „wojewoda współpracuje z Zarządem Województwa w celu sprawnej koordynacji wszelkich działań regionalnych”.²¹² Tak ogólne sformułowanie musiało wywoływać odmienne interpretacje dotyczące wskazania właściwego koordynatora działań regionalnych.

O ile kompetencje zarządu województwa dosyć dokładnie określają

²¹¹ Tamże, s.7.

²¹² Wdrażanie Programu Spójność Społeczno-Gospodarcza Phare 2000 – dokument zaaprobowany przez KIE 25.04.2001 pkt. 2.8.

jego miejsce i zadania, jako odpowiedzialność za kreowanie i realizację polityki regionalnej, KIE idąc dalej, uznał że Zarząd jest odpowiedzialny za programowanie, realizację celów i nadzór merytoryczny nad realizacją programu.²¹³ Zarząd województwa zobowiązany został do przygotowania Wojewódzkiego Programu Operacyjnego oraz listy projektów skonsultowanej z Regionalnym Komitetem Sterującym mającym w swym składzie przedstawicieli samorządów lokalnych i innych partnerów społecznych. Zarząd był także odpowiedzialny za działania instytucji regionalnych biorących udział we wdrażaniu Programu, tzn. w przypadku „Wsparcia rozwoju zasobów ludzkich” - wojewódzkiego urzędu pracy oraz w przypadku „Wsparcia Małych i średnich przedsiębiorstw” oraz „Małych projektów infrastrukturalnych”- wskazanej Instytucji Regionalnej. Jednostka wdrażająca (PARR) była od początku odpowiedzialna za pomoc doradztwo, natomiast to instytucje regionalne i samorząd odpowiedzialni byli za wybór projektu, przetarg i podpisanie właściwej umowy. Zgodnie z systemem wdrażania DIS cały proces oparty był na obowiązku kontroli *ex ante*.

Można przyjąć, że zaproponowany system dawał zarządowi województwa silną pozycję w programowaniu funduszy przedakcesyjnych, jednakże zdecydowanie ograniczył jego rolę w procesie monitoringu i kontroli. Wprowadzenie w edycji 2001 pierwszego programu krajowego o charakterze sektorowym i Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej jako instytucji zarządzającej, spowodowało konieczność zmiany systemu wdrażania. Konsekwencje tych zmian widoczne są w następnych edycjach Phare SSG.

Phare 2002 i 2003 to wynik zdobytych wcześniej doświadczeń, jak również zapowiadzana zmiana podejścia Komisji Europejskiej do sposobu wdrażania.

Zwiększony został nacisk na takie programowanie i wdrażanie, które bardziej zbliżało do sposobu wdrażania funduszy strukturalnych po akcesji do Unii, czego skutkiem była następna wersja Wstępnego Narodowego Planu Rozwoju, kładąca nacisk na cele i priorytety programu, zawierająca opis planowanych interwencji w ramach każdego z trzech instrumentów przedakcesyjnych z wyjaśnieniem systemu programowania i wdrażania dla każdego z nich, co było wynikiem zastosowania w tym przypadku EDIS czyli poszerzonego

²¹³ Tamże. pkt 2.9.

zdecentralizowanego systemu wdrażania.²¹⁴ Phare SSG 2002-2003 miał w jeszcze większym stopniu przygotować do włączenia się w unijną Politykę Spójności, dlatego szczególną uwagę przykładła się do zbieżnych z nią. Przesunięcie akcentu z zadań regionalnych na sektorowe staje się bardziej oczywiste w WNP, który zakłada, że „w ramach programu Phare 2002 i 2003 Spójność Społeczna i Gospodarcza realizowane będą zarówno programy sektorowe jak też zintegrowane programy rozwoju regionalnego.”²¹⁵ Edycje 2002 i 2003 zawierały już Sektorowy Program Operacyjny Wsparcia Rozwoju Zasobów Ludzkich i Sektorowy Program Operacyjny Wsparcia Konkurencyjności Gospodarki oraz regionalne zintegrowane programy operacyjne przygotowane przez województwa. System wdrażania regionalnych programów operacyjnych wskazywał Ministerstwo Gospodarki jako instytucję nadzorującą programy (przedstawiciel tego ministerstwa miał pełnić dla nich funkcję PAO). Jednostkami wdrażającymi były Państwowa Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości i Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, jednak na szczeblu regionalnym część działań wdrażały Regionalne Instytucje Finansujące (RIF) i Wojewódzkie Urzędy Pracy, a PARP i MPiPS miały wspierać i koordynować działania. Samorząd województwa pełnił „kluczową” rolę w programowaniu (przygotowując program operacyjny i dokonując wyboru projektów), a także w nadzorze merytorycznym nad realizacją projektów. Regionalnym PAO (jest przedstawiciel wojewody, który odpowiada za uruchamianie płatności i do jego zadań należy „prowadzenie monitoringu w zakresie niezbędnym do autoryzowania płatności.”²¹⁶ Wojewoda organizuje prace i przewodzi obradom regionalnego komitetu monitorującego. Nad realizacją projektów czuwał powołany przez wojewodę śląskiego w uzgodnieniu z marszałkiem województwa 18-osobowy Regionalny Komitet Monitorujący Program Phare 2000. W jego skład weszli m.in. marszałek województwa śląskiego (wiceprzewodniczący), przedstawiciele zarządu województwa Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego, samorządów lokalnych, ministerstw Pracy i Polityki Społecznej, Gospodarki, Wojewódzkiego Urzędu Pracy, Górnośląskiej Agencji Rozwoju Regionalnego, Rady OPZZ województwa śląskiego, Sejmiku Gospodarczego województwa śląskiego i Śląskiego Forum Organizacji

²¹⁴ Wstępny Narodowy Plan Rozwoju 2000-2003, dz. cyt., s. 96.

²¹⁵ Tamże, s. 76.

²¹⁶ Tamże, s. 86.

Analiza poszczególnych edycji Phare SSG wykazała, że faktycznie zmniejszył się stopień zregionalizowania programowania i wdrażania – od najbardziej regionalnej edycji 2000 do edycji 2003, w której komponent regionalny stał się tylko komponentem działań o charakterze sektorowym. Zapowiedź pełnej dekoncentracji i decentralizacji programowania i zarządzania działaniami o charakterze regionalnym dotyczy okresu po 2006.²¹⁸

Instrumenty przedakcesyjne z założenia powinny być wykorzystane do przygotowania do aktywnego uczestnictwa w unijnej polityce regionalnej wspierać przedsięwzięcia wynikające z krajowej polityki regionalnej²¹⁹ i uzupełniać już funkcjonujący system jej wdrażania. Ustawa²²⁰ z roku 2000 definiuje wspieranie rozwoju regionalnego jako terytorialnie ukierunkowany zespół działań rządu prowadzony we współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego i innymi partnerami. Z takim ujęciem zgodne są założenia Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego, które wskazują, że „kompleksowa polityka rozwoju może być prowadzona na dwóch poziomach zarządzania państwem: wojewódzkim i centralnym.”²²¹ Te dwa poziomy zarządzania muszą ze sobą współpracować i taką właśnie formą jest proces przygotowania programu wsparcia kończący się podpisaniem kontraktu między samorządem województwa i Radą Ministrów. Województwa zgodnie z ustawą ustrojową realizują swoje strategie poprzez programy wojewódzkie:²²² Krajowy system wdrażania polityki regionalnej wykorzystujący proces kontraktowania przyjmuje podmiotowe funkcjonowanie

²¹⁷ Inauguracyjne posiedzenie Regionalnego Komitetu Monitorującego Phare 2000, Źródło:Internet:<http://www.slask.eu/urząd/aktualności/urzedu/st:266/printpag/idn:/printpa/printpage/idn:376.html>.

²¹⁸ Wstępny Narodowy..., dz. cyt., s. 98.

²¹⁹ Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2001 - 2006. Przyjeta przez Radę Ministrów w dniu 28 grudnia 2000. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Budownictwa, Warszawa 2000.

²²⁰ Ustawa z dnia 12 maja 2000 o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (Dz. U. z dnia 14 czerwca 2000 r.).

²²¹ Narodowa Stategia... dz. cyt., s. 5, pkt.3.

²²² Ustawa o samorządzie województwa.....dz. cyt., s. 3.

dwóch stron i w założeniach wzmacnia pozycję samorządu regionalnego, uznając jego współudział w realizacji polityki regionalnej państwa.

Doświadczenie zdobyte w okresie przedakcesyjnym wykazuje, że wskazane wyżej warunki były tylko częściowo realizowane, co zapewne spowodowane było faktem podjęcia próby budowania równoległe obu systemów. Z jednej więc strony program Phare SSG zawiera coraz więcej części sektorowych (a nie regionalnych komponentów programów sektorowych które powinny być składnikami kontraktu), z drugiej strony nie zwiększono dochodów samorządu regionalnego, nie przeznaczono w budżecie państwa rzeczywiście znaczących kwot na realizację krajowej polityki regionalnej, a więc na wsparcie tych działań regionów, które mogą sprzyjać osiągnięciu większej spójności społeczno - gospodarczej. Do programu wsparcia zostały wpisane kwoty z funduszy przedakcesyjnych, podobnie jak środki z budżetu państwa przewidziane jako wkład krajowy w realizację programu Phare SSG. Umieszczenie dotacji na inwestycje i zakupy inwestycyjne z jednoznacznie określonym okresem wydatkowania środków w danym roku budżetowym obok kwot z funduszy przedakcesyjnych przewidzianych do wydatkowania w okresach trzyletnich (licząc od roku programowania) wykazało natychmiast, że mamy do czynienia nie tylko z dwoma systemami programowania, zarządzania, monitoringu i kontroli lecz przede wszystkim z próbą łączenia dwóch sposobów myślenia o finansowaniu realizacji polityki regionalnej: jednorocznych budżetów (choćby łączonych już w kilkuletnie kontrakty) i wieloletniego planowania budżetowego. Program Phare SSG zobowiązywał województwa objęte programem do przygotowania wojewódzkich programów operacyjnych, a w kolejnych latach, zintegrowanych regionalnych programów operacyjnych zawierających propozycje wykorzystania funduszy przedakcesyjnych zgodnie z priorytetami programu w oparciu o strategię regionalne. Rezygnacja Polski z przygotowania 16 programów operacyjnych na rzecz jednego zintegrowanego programu operacyjnego, była rezultatem poszerzania strefy sektorowej już w czasie wdrażania funduszy przedakcesyjnych, a nie obawy przed niską zdolnością administracyjną na poziomie regionalnym.

Komisja Europejska analizując w marcu 2003 stan przygotowań do wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w krajach kandydackich

zwracała uwagę na ograniczoną sprawność administracyjną związaną z programowaniem, zarządzaniem i monitoringiem i krótki pierwszy okres programowania (2004-2006). Charakterystyczne jest skierowanie do krajów kandydackich wezwanie do pragmatycznego podejścia do wdrażania funduszy i odstąpienie od próby rozwiązania w tym czasie wszystkich problemów wewnętrznych.²²³ Ostatecznie propozycja przedłożona przez Polskę w ramach NPR zakładała funkcjonowanie w okresie 2004-2006 5 sektorowych programów operacyjnych, jednego zintegrowanego programu operacyjnego rozwoju regionalnego i programu pomocy technicznej.²²⁴ Powierzono funkcje instytucji zarządzających poszczególnymi programami operacyjnymi ministerstwom, jednak zarządzanie ZPORR odbywało się we współpracy z samorządami województw.

Pod względem przybliżenia procedur wdrażania Phare do procedur funduszy strukturalnych największym krokiem, jaki mogła zdecydować się Komisja, była dalsza decentralizacja zarządzania finansowego programu Phare na kraje kandydujące, zgodnie z Przeglądem Phare 2000. Podkreślając, iż choć fundusze strukturalne w Państwach Członkowskich opierały się na kontroli ex post przeprowadzanej przez Komisję, w ramach Phare kontrole Komisji były prowadzone ex ante, w Przeglądzie Phare stwierdzono, że: "Kraje kandydujące miałyby ogromną trudność w bezpośrednim przejściu od bieżącego podejścia Phare do pełnego finansowego przejęcia odpowiedzialności w zakresie funduszy strukturalnych jako nowe Państwa Członkowskie".²²⁵ Tym samym w Przeglądzie wyrażono opinię, że "przed przystąpieniem do UE kraje kandydujące muszą zyskać kilka lat doświadczenia w zakresie pełnej odpowiedzialności za wdrażanie".²²⁶ Komisja zaplanowała więc stworzenie krajom kandydującym możliwości nabycia doświadczenia operacyjnego w zarządzaniu działaniami typu Celu 1 w kontekście

²²³ Communication from the Commission - Further indicative guidelines for the candidate countries. Bruksela 12.03.2003, COM (2003)110 final.

²²⁴ Narodowy Plan Rozwoju 2004 - 2006, MGPIPS Warszawa luty 2003, s.74 i nast.

²²⁵ Phare 2000 – Przegląd, Wzmocnienie Przygotowania do Członkostwa, Komunikat Güntera Verheugena, 27.10.2000, C (2000) 3103/2.

²²⁶ Tamże.

kontroli ex post przez wprowadzenie instrumentu określonego mianem "Rozszerzonego Zdecentralizowanego Systemu Wdrażania"(EDIS).²²⁷ W ramach EDIS kontrole ex ante prowadzone przez Przedstawicielstwo Komisji w odniesieniu do procedur zawierania kontraktów zostałyby zastąpione kontrolami ex post.²²⁸ Podstawa prawna tej bardzo istotnej zmiany w obowiązkach została ustanowiona w rozporządzeniu w sprawie koordynacji dla Phare, ISPA i Sapard z czerwca 1999 r., które określiło również warunki, jakie muszą spełnić kraje kandydujące przed wprowadzeniem nowych procedur. W Przeglądzie Phare zaplanowano w ten sposób "decentralizację obowiązku wdrażania na rzecz krajów kandydujących od 2002 r. po spełnieniu surowych warunków". Pomimo podstawowego znaczenia systemu EDIS w przygotowaniu krajów kandydujących do zarządzania funduszami strukturalnymi Komisja początkowo pozostawiła w gestii kraju kandydującego decyzję o podjęciu lub nie niezbędnych kroków prowadzących do wdrożenia EDIS.

W praktyce Polska nie podjęła przygotowań do EDIS, m.in. z powodu konkurencyjnych priorytetów w zakresie przygotowywania do przystąpienia do UE i z uwagi na to, że były zadowolone z zabezpieczenia w formie systemu kontroli ex ante przeprowadzanej przez Przedstawicielstwa Komisji. Dopiero pod koniec 2001 r. Komisja zaczęła wywierać niezbędny nacisk na Polskę i wszystkie kraje kandydujące, aby ustanowiły EDIS przed przystąpieniem, w szczególności poprzez ustanowienie w 2002 r. organów określanych mianem "Grup Roboczych Wysokiego

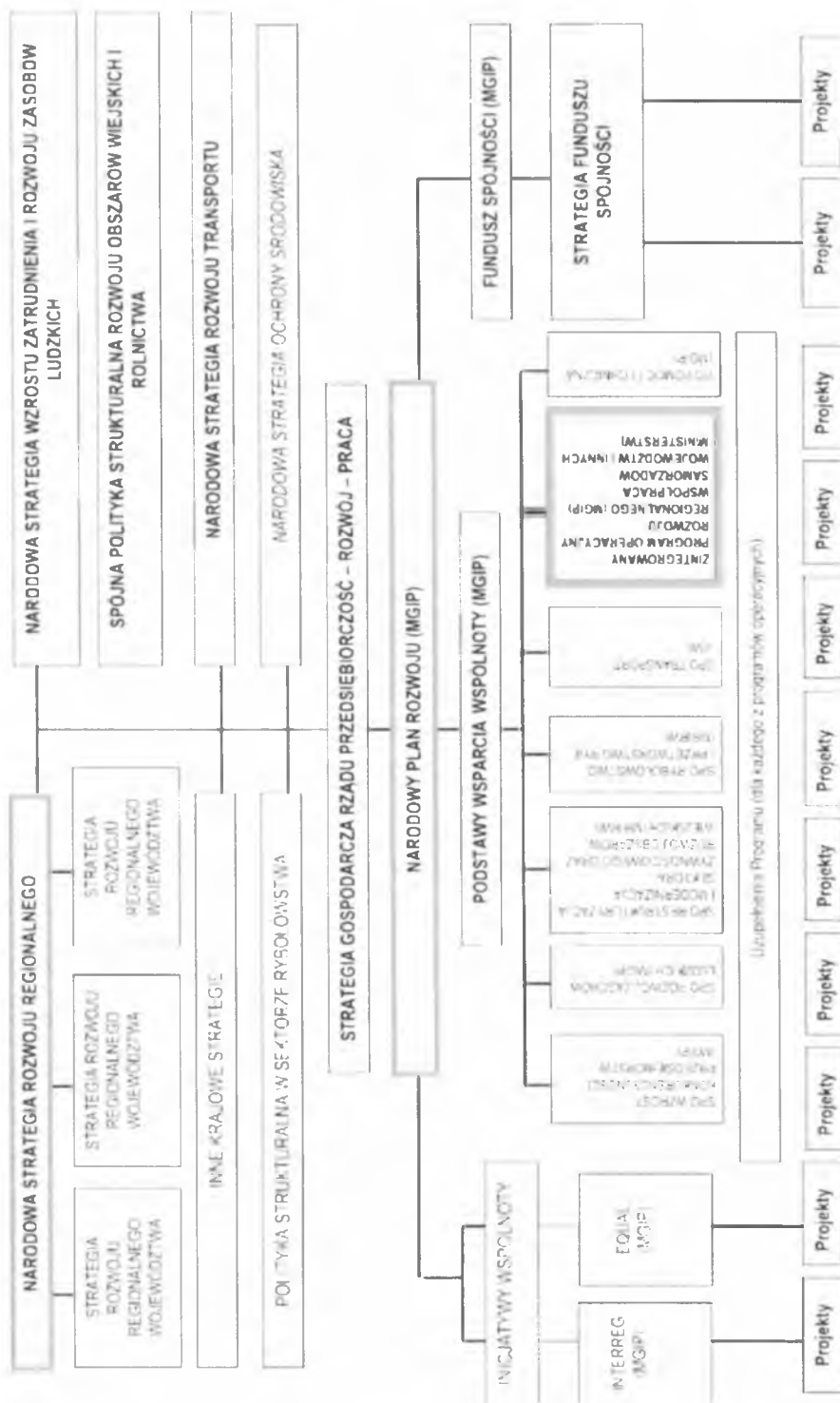
²²⁷ Sprawozdanie Komisji, Sprawozdanie dotyczące instrumentów Phare i przedakcesyjnych oraz środków przejściowych w 2004 r. SEK(2005)1773, Bruksela 23.12.2005 KOM(2005) 701, wersja ostateczna.

²²⁸ W odniesieniu do dziesięciu nowych Państw Członkowskich, obowiązek wprowadzenia EDIS przed datą przystąpienia został zawarty w Akcie Przystąpienia (art. 33) i stanowił wyraźny impuls dla krajów wtedy przystępujących do zakończenia ostatecznych przygotowań, aby zrealizować ten cel. W rezultacie przygotowania do wprowadzenia EDIS we wszystkich dziesięciu nowych Państwach Członkowskich zostały zakończone w trakcie 2004 r. Do końca 2004 r., EDIS został oficjalnie przyznany, w formie decyzji Komisji w celu odstąpienia od kontroli ex-ante zarządzania funduszami przedakcesyjnymi, dziewięciu z dziesięciu nowych Państw Członkowskich (Cypr, Republika Czeskiej, Estonii, Węgry, Litwa, Łotwa, Malcie, Słowacji i Słowenii). Polska była jedynym krajem, który nie otrzymał akredytacji EDIS w 2004 r., chociaż oczekiwano, że decyzja zapadnie w pierwszych tygodniach 2005 r. Szczegółowe informacje dotyczące decyzji dotyczącej EDIS w każdym z dziesięciu nowych Państw Członkowskich można znaleźć w pkt. I w sekcji danego kraju.

Szczebla", składających się z przedstawicieli Komisji i przedstawicieli krajowych w każdym z krajów beneficjentów w celu nadzorowania wdrażania systemu. Wysiłki Komisji dotyczące wprowadzenia EDIS w ramach Phare zostały zainicjowane później niż w przypadku ISPA, podczas gdy Sapard od samego początku był ustanawiany na bazie kontroli ex post, co zapewniło instytucjom beneficjentom większe doświadczenie niezbędne do wywiązywania się ze swoich obowiązków po przystąpieniu danego kraju do UE. Choć Roczny Plan Zarządzania na rok 2003 dla Dyrekcji Generalnej ds. Rozszerzenia nadal przewidywał podejmowanie przez Komisję decyzji w sprawie akredytacji rządowej do wprowadzenia EDIS w drugiej połowie 2003 r., system ten nie został wprowadzony do zarządzania funduszami Phare w żadnym z krajów kandydujących przed przystąpieniem do UE dnia 1 maja 2004 r. Oznaczało to, że tak Śląsk jak inne regiony krajów kandydujących będą gorzej przygotowane do zarządzania finansowego EFRR i EFS, niż Komisja przewidywała w Przeglądzie Phare 2000. Opóźnienia we wprowadzeniu EDIS utrudniły również Komisji wykorzystanie planów dotacji na wdrożenie programów Phare ESC. Choć ustanowienie planów dotacji w ramach programów Phare ESC było ważnym krokiem ku przyjęciu podejścia do wdrożenia bliższego fundusze strukturalnym, w kontekście kontroli ex ante zdolności nadzorowania ich przez Komisję były ograniczone. Powodem tego było to, że plany dotacji uznawano za obszar wysokiego ryzyka obejmujący dużą liczbę małych projektów. Przedstawicielstwa Komisji przeprowadzały długotrwałe kontrole, zarówno w odniesieniu do mechanizmów proponowanych przez władze beneficjentów w celu wdrożenia każdego planu dotacji, jak również w odniesieniu do oceny wniosków projektów przedłożonych do finansowania. Oznaczało to znacznie więcej kontroli proceduralnej w porównaniu z bardziej tradycyjnymi mechanizmami wdrażania Phare (zasadniczo umów na roboty budowlane, usługi oraz dostawy). Komisja ogłosiła na początku 1999 r., że każdy kraj ma sporządzić w formie projektu do września 1999 r. Wstępny Narodowy Plan Rozwoju (WNPR), który mógłby służyć jako podstawa wprowadzenia programowania wieloletniego, analogicznego do stosowanego w przypadku funduszy strukturalnych. Większość państw z Polską na czele nie знаła tej formy planowania i były one często nastawione sceptycznie do korzyści z planowania ze względu na wcześniejsze doświadczenia z gospodarką planistyczną przed rokiem 1989. Ponadto kraje zasadniczo zatrudniały zbyt mało

osób w urzędach przy wyznaczaniu projektów ESC do finansowania rocznego raczej niż planowania długofalowego. W przypadkach gdy pojedyncze ministerstwa obciążono ogólną odpowiedzialnością za sporządzenie planu, często nie koordynowały one skutecznie prac z innymi urzędami, z którymi należało się skonsultować. Krótki termin wyznaczony przez Komisję na złożenie WNPR utrudnił również znacznie sporządzenie odpowiedniej dokumentacji i uniemożliwił ustanowienie należytego partnerskiego podejścia do planowania, w tym konsultacji i współuczestnictwa z regionalnymi i lokalnymi organami władzy, a także organizacjami pozarządowymi. Słabość Wstępnego Narodowego Planu Rozwoju i późniejszych projektów Narodowych Planów Rozwoju była jedną z przyczyn, dla których Komisja nie przeszła na programowanie wieloletnie, jakie zgodnie z Przeglądem Phare powinno zostać wprowadzone do 2002 r. Niemniej jednak problemy z dokumentami dotyczącymi planowania nie uzasadniały całkowicie braku postępu w programowaniu wieloletnim. Na przykład, nawet przy braku ogólnego planu rozwoju, na podstawie programu Phare – Współpraca Transgraniczna (CBC), który był wzorowany na inicjatywie wspólnotowej w ramach funduszy strukturalnych "Interreg", Komisja wprowadziła podejście wieloletnie już w 1994 r., obejmując nim okres do roku 1998. Od roku 2000 takie programy przyjmowały coraz bardziej wyrafinowaną, ale też uproszczoną z punktu widzenia beneficjenta formę, w miarę jak Phare CBC dostosowywano coraz bardziej do praktyk właściwych dla Interreg. W ramach instrumentu Sapard ustanawiane były programy na okres programowania funduszy strukturalnych od 2000 do 2006 roku w taki sam sposób, jak dla Państw Członkowskich.

Przegląd Phare przewidywał, że ustanawiane programy wieloletnie określać będą również współfinansowanie krajowe i inne źródła finansowania. Przy braku takich programów kluczowe zagadnienie współfinansowania uzupełniającego fundusze UE, które stałoby się jeszcze istotniejsze w ramach funduszy strukturalnych, nie zostało należycie uwzględnione.



Jak wynika ze schemtu, procedury oceny i wyboru projektów w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego są wieloetapowe i skomplikowane patrząc z pozycji potencjalnych zainteresowanych udziałem we współfinansowaniu projektów z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach wdrażania ZPORR. Struktura organizacyjna wdrażania ZPORR jest rozproszona na wiele instytucji działających w ramach administracji państwowej, tak centralnej jak i terenowej oraz administracji samorządowej. Niewątpliwie rozważania na temat niedoskonałości tego i poprzedniego etapu samorządowej polityki regionalnej nie są tematem niniejszej pracy, warto jednak skupić się w kilku słowach na powyższej kwestii. W okresie programowania ZPORR, czyli w latach 2004 – 2006 funkcjonował w Polsce scentralizowany model zarządzania funduszami strukturalnymi Unii Europejskiej. Fakt ten osłabia możliwości prowadzenia polityki regionalnej przez samorządy województw, zwłaszcza, że zgodnie z treścią art.11 ust.5 *Ustawy o samorządzie województwa* „wykonywanie zadań związanych z rozwojem regionalnym na obszarze województwa należy do samorządu województwa”. T. G. Grosse w swoich socjologiczno – ekonomicznych rozważaniach nazywa taki kształt samorządowej polityki rozwoju regionalnego „limitowaną polityką regionalną.”²²⁹ Podkreśla on również, że „w ramach jednego programu operacyjnego rozwoju regionalnego (ZPORR) wszystkie szesnaście województw bez względu na ich warunkowania wewnętrzne lub strategie rozwojowe mają ten sam układ priorytetów i bardzo zbliżone proporcje finansowania poszczególnych działań”.²³⁰ Powyższa próba analizy prowadzi do wniosku, iż mimo, że ustawodawca nałożył *Ustawą o samorządzie województwa* na samorząd województwa konkretnie sformułowane zadanie, którym jest prowadzenie polityki rozwoju województwa, to rozwiązania tej Ustawy nie są skoordynowane z faktycznymi kompetencjami jego organów w zakresie prowadzenia działań stymulujących rozwój poszczególnych regionów. Rola samorządów województw we wdrażaniu kolejnego okresu programowania instrumentów finansowych polityki regionalnej Unii Europejskiej ZPORR jest niewielka, co oznacza, że ani w *Ustawie o samorządzie województwa*, ani tym bardziej w *Ustawie o NPR* nie zapewniono kompetencji w zakresie

²²⁹ T. G. Grosse, *Polityka regionalna UE...*, dz. cyt., s. 288.

²³⁰ T. G. Grosse, *Polityka regionalna UE...*, dz. cyt., s. 269.

prowadzenia polityki rozwoju regionalnego, która w myśl zasady subsydiarności powinna być realizowana w jak najbardziej zdecentralizowanym układzie.

Podsumowując, budowanie pozycji władz regionalnych w polityce regionalnej postępowało dwoma równoległymi ścieżkami co ma istotne znaczenie dla ich dzisiejszej roli w programowaniu funduszy strukturalnych. Już na początku wdrażania Phare samorządy województw stały się stroną kontraktu z rządem obejmującego stosunkowo niewielką ilość zadań, sprowadzających się do realizacji już rozpoczętych wcześniej inwestycji. Negocjacje wymagały przygotowania programu wojewódzkiego stanowiącego operacjonalizację wcześniej opracowanych strategii.

Ograniczony efekt pierwszych kontraktów był rezultatem m.in. :

- przeznaczenia w budżecie państwa skromnych kwot na wspieranie przedsięwzięć regionalnych
- braku uzgodnień dotyczących realizacji zadań sektorowych na terenie województwa.

Typową sytuacją na szczeblach ministerialnych było niedostrzeganie znaczenia działań sektorowych dla realizacji polityki regionalnej, bądź w ogóle brak zainteresowania tą polityką. Władze regionalne zostały jedynie poinformowane o niektórych wybranych działaniach planowanych do realizacji przez ministrów bez żadnej możliwości odniesienia się do ich celowości czy też zgodności ze strategią rozwoju regionalnego. Bez względu na wyniki pierwszych lat kontrakty wzmocniły pozycję samorządów poprzez traktowanie ich jako strony uzgodnień z Rządem w realizacji programu wsparcia rozwoju regionalnego. Należy pamiętać, że Komisja Europejska w Białej Księdze na temat zarządzania europejskiego wskazuje rządów państw członkowskich uzgodnienia charakterze kontraktowym z regionami i władzami lokalnymi jako rozwiązania korzystne dla wzmocnienia dialogu i partnerstwa. Ponadto równolegle rozpoczął się proces wdrażania funduszy przedakcesyjnych, którego przebieg w sposób zasadniczy wpłynął na przygotowanie do wdrażania funduszy strukturalnych. Regulacje dotyczące instrumentów przedakcesyjnych zobowiązywały kraje kandydackie do przygotowania Narodowego Planu Rozwoju i zaproponowania systemu programowania i wdrażania funduszy przedakcesyjnych. Polska przedstawiła

Wstępny Narodowy Plan Rozwoju jako schematyczną wersję przyszłego NPR i w jego kolejno modyfikowanych wersjach określiła miejsce samorządu regionalnego w programowaniu i wdrażaniu funduszy.

Edycja Phare Spójność Społeczno- Gospodarcza 2000 przewidywała realizację programu poprzez przygotowanie 5 regionalnych programów operacyjnych , do przygotowania których, na bazie swych strategii regionalnych, zostały zobowiązane samorządy województw.

W edycji Phare SSG 2001 oprócz 8 regionalnych programów operacyjnych do programu został włączony krajowy program zasobów ludzkich, a więc rządowy program sektorowy. Kolejne dokumenty programowe to zarówno regionalne programy operacyjne, jak i programy sektorowe. Tym samym sposób przygotowania do absorpcji funduszy strukturalnych potwierdzał, że Polska ma zamiar wdrażać unijną politykę regionalną zarówno przez programy regionalne, jak i programy sektorowe. Sposób programowania i wdrażania funduszy przedakcesyjnych wiązał się bezpośrednio z przedstawionym wcześniej polskim stanowiskiem negocjacyjnym dotyczącym polityki regionalnej i koordynacji instrumentów strukturalnych.

W swoim stanowisku negocjacyjnym strona polska wskazała, że odpowiedzialnymi za poszczególne elementy programowania polityki spójności są ministrowie, którzy mają za zadanie :

- przygotowanie narodowej strategii w swoim sektorze,
- koordynację przygotowań sektorowych programów operacyjnych,
- nadzór realizacji sektorowych programów operacyjnych.

Upraszczając, Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego zgodnie ze stanowiskiem negocjacyjnym miał za zadanie:

- przygotowanie całego NPR,
- przygotowanie narodowej strategii rozwoju regionalnego,
- koordynowanie przygotowania strategii regionalnych,
- koordynowanie przygotowania regionalnych programów operacyjnych,
- nadzorowanie realizacji regionalnych programów operacyjnych.

Rząd polski dokonał wyboru i przedstawił Narodowy Plan Rozwoju, który był krajowym planem obejmującym wszystkie regiony, nie będąc ani planem wszystkich regionów, ani planem dla wszystkich regionów.

Zgodnie z zapisami traktatowymi „W celu wspierania harmonijnego rozwoju całej Wspólnoty rozwija ona i prowadzi działania służące wzmocnieniu jej spójności gospodarczej i społecznej. W szczególności Wspólnota zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów...”²³¹ Polskie stanowisko negocjacyjne określając cele polityki spójności w Polsce odnotowało, że zróżnicowanie międzyregionalne pomiędzy województwami nie odbiega od przeciętnych zróżnicowań przestrzennych wewnątrz państw członkowskich UE i w związku z tym nie lekceważąc zróżnicowania wewnętrznego, postawiło główny akcent na zmniejszenie dystansu rozwojowego Polski wobec państw Wspólnoty.

Rząd przedkładając Komisji Europejskiej Narodowy Plan Rozwoju określił wspomaganie udział w procesach rozwojowych i modernizacyjnych wszystkich regionów i grup społecznych w Polsce jako jeden z pięciu celów częściowych, którego realizacja m.in. koordynacji działań rozwojowych na poziomie regionalnym wymaga prowadzenia przez państwo aktywnej polityki regionalnej.

Wzmocnienie potencjału rozwojowego regionów i przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów zostało przyjęte jako jedna z osi rozwoju, a Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego został określony jako instrument jego realizacji. Co za tym idzie, zrezygnowano z przygotowania zintegrowanego (wielofundusowego) programu operacyjnego dla każdego regionu na rzecz jednego programu operacyjnego dla wszystkich regionów. Zgodnie z zapisem Rozporządzenia Rady iż „dla każdej formy pomocy istnieć powinna jedna instytucja zarządzająca”²³², a programy operacyjne wydają się być taką formą pomocy, przyjęcie zatem zasady przygotowania 16 programów regionalnych bez redukcji programów sektorowych spowodowałoby konieczność koordynowania procesu wdrażania 21 programów przy braku instytucji umocowanej

²³¹ Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską... dz. cyt. str. 158.

²³² Rozporządzenie Rady... dz. cyt. pkt. 47.

prawnie do tego typu czynności. W konsekwencji, zgodnie z założeniami NPR, władze regionalne (samorządy województw) są traktowane jako istotni partnerzy w procesie programowania i wdrażania, a nie jako instytucje w sposób rzeczywisty odpowiedzialne za przebieg tych procesów.

W odniesieniu do następnego okresu rola władz regionalnych w procesie programowania widoczna jest w przygotowaniu przez samorządy wieloletnich strategii rozwoju regionalnego województw, jak też w przygotowaniu Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego w części dotyczącej ZPORR sugerując przyjęcie określonych priorytetów i oczekiwanej proporcji nakładów na ich realizację na terenie swojego obszaru, opiniowały typy działań możliwych do realizacji w ramach przyjmowanych priorytetów, opiniowały proponowaną strukturę systemu wdrażania, a urzędy marszałkowskie, a więc instytucje realizujące obsługę administracyjną samorządu województw pełniły pewnego rodzaju funkcję „jednostki uczestniczącej w zarządzaniu komponentem regionalnym ZPORR”, realizującej zadania o charakterze organizacyjno-obługowym.

Całościowy przegląd zadań przypisanych władzom regionalnym, a więc temu szczeblowi władzy publicznej, które powstał po to, aby realizować zadania z zakresu rozwoju regionalnego i jest ustawowo zobowiązany do realizacji polityki rozwoju województwa wskazuje na nieadekwatność roli władz regionalnych w stosunku do ich statusu, co w dalszym rozdziale pracy zostanie uwypuklone za pomocą analizy zrealizowanych przedsięwzięć.

IV. Województwo śląskie – projekty współfinansowane ze środków Unii Europejskiej w okresie przedakcesyjnym.

Niewątpliwe znaczenie funduszy unijnych, jako narzędzia polityki regionalnej dostrzegamy przy pobieżnej nawet analizie dokumentów programowych. Przeniesienie środka ciężkości inżynierii finansowej projektów rozwojowych ze środków krajowych na rzecz unijnych, w aktualnym okresie programowania, potwierdziło trend występujący od początku uczestnictwa w PHARE. Dostępna literatura przedmiotu, choć rozległa, dotyczy głównie okresu po wstąpieniu Polski do Unii. Badania i analizy Ministerstwa Rozwoju Regionalnego skupiają się na okresie od 2004 roku i odnoszą do poziomu krajowego, a dostępne opracowania w zakresie dotyczącym województwa śląskiego w czasie dostępności funduszy przedakcesyjnych, jak np. dysertacja Łukasza Kozuba „Miasto Gliwice w dobie zmian 1990-2006” dotyczą wyłącznie pojedynczej gminy lub jednej płaszczyzny jak praca Jacka Siatkowskiego w zakresie promocji programów dla małych i średnich przedsiębiorstw. W związku z tym, że celem prowadzonej przeze mnie analizy jest określenie jakości wsparcia, które trafiło do województwa śląskiego w ramach programów przedakcesyjnych i zestawienie z tym samym okresem w kraju morawsko-śląskim, konieczne jest sięganie do źródeł bazowych projektów Wydziału Rozwoju Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego. Dane pochodzą również ze źródeł Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwa Rolnictwa, Ministerstwa Infrastruktury, Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Władzy Wdrażającej (programy Phare Crossborder), Górnośląskiej Agencji Rozwoju Regionalnego. Przyjmując wąski okres analizy, konieczne jest zastrzeżenie, że w dużym stopniu wdrażanie środków przedakcesyjnych nałożyło się z pierwszym okresem funduszy strukturalnych, a potencjalne efekty mogły ujawnić się z opóźnieniem oraz być wynikiem łączenia się inwestycji w całość elementów strategicznych. Przy opracowywaniu bazy na potrzeby analizy projektowej należało zwrócić uwagę na inne ograniczenia związane z nieścisłością danych, a wynikające z różnic wartości pomiędzy wnioskowaniem, a realizacją projektu.²³³ Dane finansowe dotyczące 1412

²³³ O ile łatwiej uzyskać dostęp do danych nt. wysokości środków „przyznanych” na realizację projektów (które już różnią się od wnioskowanych), to dane dotyczące szczegółowego rozliczenia

projektów zrealizowanych z dofinansowaniem funduszu Phare dostępne są jedynie w kwotach euro, co powodowało konieczność przeliczania według kursów z lat realizacji projektu. Projekty, których dane były niedostępne, potraktowane zostały jako typowe przedsięwzięcia, uśrednione dla danego programu i obszaru.

Na obszarze województwa śląskiego w okresie przedakcesyjnym i w pierwszym okresie programowania polityki spójności Unii Europejskiej, dostępnym dla Polski, rozpoczęto realizację ponad 7,5 tysiąca projektów współfinansowanych z funduszy unijnych, o przybliżonej wartości 14 mld złotych. Kwota stanowiła 10,24 procent PKB województwa ²³⁴, co dawało kwotę w wysokości ponad 3 tysięcy złotych na jednego mieszkańca.

Pomoc finansowa Unii Europejskiej dla Województwa Śląskiego w latach 1990-1997 w ramach programu Phare wyniosła 15,84 mln euro. Natomiast roczne przyznane wsparcie Unii Europejskiej dla Śląska (Phare, ISPA i SAPARD) do 2003 roku wyniosło 510,72 mln euro.

Wysokość dotacji przyznanych dla miast na prawach powiatu (w euro): ²³⁵

Bielsko Biała	6 857 735,48
Bytom	11 294 526,90
Chorzów	1 117 262,38
Częstochowa	22 108 445,43
Dąbrowa Górnicza	1 038 628,53
Gliwice	47 306 597,69
Jastrzębie Zdrój	2 702 559,96
Jaworzno	1 363 238,97
Katowice	50 286 151,02
Mysłowice	745 156,12
Piekary Śląskie	946 846,45
Ruda Śląska	31 315 528,59

projektu są różne w zależności od rodzaju dokumentacji.

²³⁴ W oparciu o dane z 2006 r.

²³⁵ Aula M., Demidziuk A., Knebel D., Kołodziej T., Kusina-Pycińska M., Medwecka K., Mrówka B., Prokopowicz L., Supel K., Szymanowski P. Mapa pomocy Unii Europejskiej udzielonej Polsce w ramach programu Phare 1990 - 2003, ISPA 2000 2003 oraz SAPARD. UKIE, Warszawa 2007, s. 43.

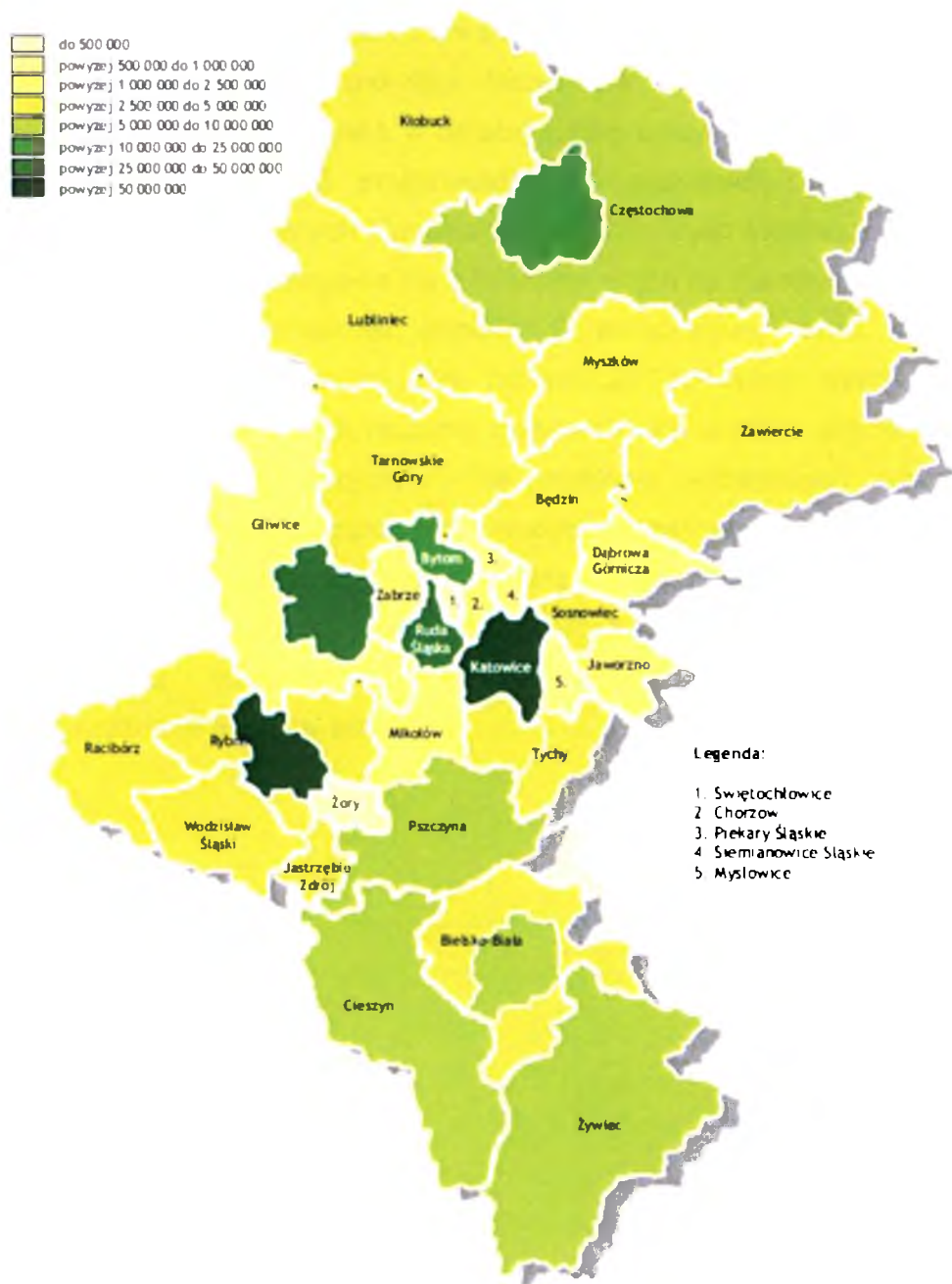
Rybnik 73 225 388,85
Siemianowice Śląskie 897 986,95
Sosnowiec 3 787 338,62
Świętochłowice 66 764,18
Tychy 4 515 942,46
Zabrze 1 426 864,89
Żory 279 191,89

Wysokość dotacji przyznanych dla powiatów ziemskich:

będziński 2 533 346,88
bielski 3 086 023,63
bieruńsko-lędziński 3 655 835,04
cieszyński 5 852 429,78
częstochowski 5 842 018,59
gliwicki 1 389 709,29
kłobudzki 3 740 625,45
lubliniecki 2 529 279,26
mikołowski 1 192 004,04
myszkowski 3 397 182,12
pszczyński 7 770 277,95
raciborski 2 669 452,32
rybnicki 2 847 236,35
tarnogórski 2 808 680,00
wodzisławski 4 720 652,20
zawierciański 3 173 045,00
żywiecki 8 815 313,86
Pomoc horyzontalna 183 419 177,15
SUMA 510 724 444,27 ²³⁶

²³⁶ Aula M., Demidziuk A., Knebel D., Kołodziej T., Kusina-Pycińska M., Medwecka K., Mrówka B., Prokopowicz L., Supel K., Szymanowski P. *Mapa pomocy Unii Europejskiej udzielonej Polsce w ramach programu Phare 1990 - 2003, ISPA 2000 2003 oraz SAPARD*. UKIE, Warszawa, s. 43.

Pomoc finansowa dla województwa śląskiego w €



rys.4.1 Pomoc finansowa dla województwa śląskiego, lata 1990-2003

Źródło: Aula M., Demidziuk A., Knebel D., Kołodziej T., Kusina-Pycińska M., Medwecka K., Mrówka B., Prokopowicz L., Supel K., Szymanowski P. Mapa pomocy Unii Europejskiej udzielonej Polsce w ramach programu Phare 1990 - 2003, ISPA 2000 2003 oraz SAPARD. UKIE, Warszawa, s. 44.

Przedstawiona poniżej mapa obrazuje wysokość pomocy finansowej dla województwa śląskiego i pozwala szybko zauważyć, że Miasta na prawach powiatu, a także te gminy, które zrealizowały duże projekty infrastrukturalne jak ISPA wysuwają się na czoło listy. Oczywiście bardziej szczegółowa analiza, która zostanie zaprezentowana w dalszej części pracy, wskaże na zróżnicowany charakter ilości i jakości przeprowadzonych przedsięwzięć współfinansowanych z funduszy przedakcesyjnych. Pamiętając o ograniczonych możliwościach powiatów ziemskich w zakresie ubiegania się o fundusze unijne na inwestycje, nie zaskakuje analiza mapy przedstawionej poniżej. Z perspektywy czasu dostrzegamy wyrównanie tych dysproporcji przy pomocy ZPORR oraz przede wszystkim Funduszu Spójności, jednak możemy zastanowić się w jakim stopniu do takiego obrazu rzeczywistości przyczyniły się problemy administracji samorządowej z brakiem dobrze wykształconej kadry w zakresie zarządzania środkami unijnymi, czyli m.in. błędy popełnione w dokumentacji konkursowej, niedostateczny lobbing własnych projektów, czy problemy polityczne związane z komunikacją międzygminną konieczną do tworzenia związków celowych na rzecz przeprowadzenia wspólnej inwestycji.

Województwo śląskie (a przed reformą z 1999 roku katowickie, częstochowskie i bielskie) w okresie przed akcesją w struktury Unii Europejskiej objęte zostało znaczącą liczbą programów wspierających rozwój oraz zmiany infrastrukturalne w regionie. Poniżej przedstawiam listę programów pomocy Unii Europejskiej, które współfinansowały przedsięwzięcia na terenie województwa śląskiego:

1. PL9207 STRUDER - program rozwoju regionalnego
2. PL9509 RAPID - program rozwoju regionalnego
3. PL9609 STRUDER II - program rozwoju regionalnego
4. PL9706 INRED - program rozwoju regionalnego
5. Program Unii Europejskiej „Odbudowa” 1997
6. PL9811 Inicjatywa I - łagodzenie społecznych i regionalnych skutków
7. restrukturyzacji górnictwa i hutnictwa
8. PL9903.01 Inicjatywa II - łagodzenie społecznych i regionalnych
9. skutków restrukturyzacji górnictwa i hutnictwa
10. PL9907.02 Oczyszczalnia ścieków Bytom - Radzionków
11. PL9912.01 System wodno-kanalizacyjny w Bielsku-Białej
12. PL0002.01 ACCESS
13. PL0003.07 Krajowy Program Rozwoju MSP45
14. PL0003.12 Krajowy Program Rozwoju Eksportu
15. PL0008.05 SSG - Program operacyjny dla województwa śląskiego
16. PL0011.01 Program Współpracy Przygranicznej Phare Polska
17. - Czechy, Modernizacja dróg do przejść granicznych w rejonie Cieszyna
18. PL0011.03 Program Współpracy Przygranicznej Phare Polska
19. - Czechy, Małe projekty Euroregionalne
20. PL0106.06 SSG - Program operacyjny dla województwa śląskiego
21. PL0106.09.01 SSG - Promocja zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich
22. PL0106.09.02 SSG - Promocja rozwoju MSP
23. PL0109 Program Współpracy Przygranicznej Phare Polska
24. - Czechy, Modernizacja k³adu komunikacyjnego w kierunku
25. przejść granicznych: Pietraszyn - Sudice Chałupki - Bohumin
26. PL0109.03 Program Współpracy Przygranicznej Phare Polska

- Czechy, Wspólny Fundusz Małych Projektów

22. 2002/000-196.01.04 Bezpieczeństwo i higiena pracy w sektorze MSP
23. 2002/000-580.01.05 Koordynacja działań instytucji rynku pracy
24. 2002/000-580.06.01 SSG - Sektorowy projekt w zakresie rozwoju zasobów ludzkich
25. 2002/000-580.06.02 SSG - Sektorowy program dotyczący MSP oraz innowacyjności
26. 2002/000-580.06.03 SSG - Pomoc techniczna w zakresie spójności społecznej i gospodarczej
27. 2002/000-608.03 Program Współpracy Przygranicznej Phare Polska - Czechy, Wspólny Fundusz Małych Projektów
28. 2002/000-640.03 Program Współpracy Przygranicznej Phare Polska-Słowacja, Wspólny Fundusz Małych Projektów
29. 2002/000-640.02 Program Współpracy Przygranicznej Phare Polska - Czechy, Modernizacja drogi 945 - Jeleśnia - Korbielów
30. 2003/004-379/05.01 SSG - Rozwój Zasobów Ludzkich - Program Krajowy
31. 2003/004-379/05.02 SSG - Program Sektorowy MSP i Innowacja
32. 2003/004-379/05.03 SSG - Regionalny Program Rozwoju Zasobów Ludzkich
33. 2003/004-379/05.04 SSG - Regionalny Program Wsparcia dla MSP
34. 2003/004-379/05.33 SSG Nowe Gliwice - zagospodarowanie terenów przemysłowych
35. 2003/005-078.03 Program Współpracy Przygranicznej Phare Polska -Czechy, Wspólny Fundusz Małych Projektów 003/005.681 Program Współpracy Przygranicznej Phare Polska-Słowacja, wspólny Fundusz Małych Projektów
36. ISPA 2000/PL/16/P/PT/001 Budowa autostrady A4, odcinek Kleszczów - Sośnica
37. ISPA 2000/PL/16/P/PA/001 EDIS
38. ISPA 2000/PL/16/P/PA/003 Pomoc doradcza dla przygotowania projektów z sektora środowiska
39. ISPA 2000/PL/16/P/PE/003 Oczyszczalnia ścieków w Gliwicach
40. ISPA 2000/PL/16/P/PE/004 Oczyszczalnia ścieków w Katowicach
41. ISPA 2000/PL/16/P/PT/005 Budowa drogi nr 94, odcinek Bielsko-Biała – Cieszyn

42. ISPA 2002/PL/16/P/PA/012 Pomoc techniczna dla przygotowania projektu modernizacja linii kolejowej E30/CE 30 na odcinku Opole – Katowice - Kraków
43. ISPA 2002/PL/16/P/PA/013 Pomoc techniczna w sektorze środowiska
44. ISPA 2000/PL/P/16/PE/025 Budowa systemu kanalizacji sanitarnej w Rybniku
45. ISPA 2002/PL/16/P/PE/035 Rozbudowa i modernizacja systemów zaopatrzenia w wodę i usuwanie ścieków miasta Częstochowa
46. ISPA2003/PL/16/P/PA/014 Wsparcie procesu przygotowania i realizacji projektów finansowanych w ramach Funduszu Spójności w sektorze transportu drogowego
47. SAPARD Działanie 1 - Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych
48. SAPARD Działanie 2 - Inwestycje w gospodarstwach rolnych
49. SAPARD Działanie 3 - Rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich

Przedstawione w *Mapie* dane uwzględniają projekty zakończone, finansowane w ramach Phare 1990 - 1999, jak również obejmują przedsięwzięcia zrealizowane oraz w trakcie realizacji, objęte programami Phare 2000 - 2003, ISPA 2000 - 2003 oraz SAPARD. Dane zawarte w *Mapie* odnoszą się do stanu na dzień 28 listopada 2003r. W przypadku programu Phare 2001 dodatkowo wykorzystane zostały dane obejmujące realokacje środków dokonane w ostatniej fazie przygotowywania przez beneficjentów kontraktów z wykonawcami projektów, tj. według stanu z lutego 2004 r., ponadto, w odniesieniu do linii budżetowych Phare 2002 i 2003 wzięte zostały pod uwagę projekty znajdujące się jeszcze we wstępnej fazie przygotowań do realizacji. Dane dotyczące programu ISPA 2000 - 2002 odnoszą się do projektów, dla których podpisane zostały Memoranda Finansowe. W przypadku programu ISPA 2003 dane te uwzględniają aplikacje, które zostały zaakceptowane w grudniu 2003 r. przez Komitet Zarządzający ISPA. W programie SAPARD wzięto pod uwagę zarówno projekty już zrealizowane, jak i te zaakceptowane do dofinansowania, na których realizację zostały dopiero podpisane umowy. W przypadku programu Phare i ISPA nie zostało uwzględnione polskie współfinansowanie projektów. Kwoty w programie SAPARD podane są natomiast wraz ze współfinansowaniem ze strony polskiej, przeliczonym na euro

według średniego kursu NBP 4,15 pln/euro. Opracowanie oparte zostało na danych Agencji Restrukturyzacji Modernizacji Rolnictwa dotyczących wniosków złożonych do dnia 28 listopada 2003 r..

IV.1. Przykłady zrealizowanych programów

Program Phare INICJATYWA PL 9811 omówiony na poziomie ogólnym krajowym w poprzednim rozdziale. Realizowany był w latach 1999-2001 w ramach Partnerstwa dla Członkostwa, a celem strategicznym Programu było ułatwienie restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego oraz hutnictwa żelaza i stali. Na poziomie uszczegółowienia zakładał łagodzenie społecznych i regionalnych kosztów restrukturyzacji górnictwa i hutnictwa oraz utrzymanie rozwoju regionów objętych restrukturyzacją, a ostatecznie ograniczenie bezrobocia wynikającego z restrukturyzacji. Budżet Programu INICJATYWA wynosił łącznie 30 mln euro, z czego wydatkowano 17,75 mln euro.²³⁷

W ramach Programu finansowano cztery typy instrumentów:

- szkolenia przekwalifikowujące,
- współfinansowanie działań osłonowych,
- tworzenie alternatywnych miejsc pracy,
- komponent instytucjonalny – budowa instytucji (twinning).

Zgodnie z przyjętymi założeniami Program zakładał ściśle określone rezultaty, które zostały osiągnięte:

- w sektorze górniczym: objęcie szkoleniami od 4000 – 4200 osób, ok. 5300 osób miało skorzystać z zasiłków socjalnych, a w ramach instrumentów kreujących nowe miejsca pracy utworzenie 5000 – 5500 miejsc pracy,
- w sektorze hutniczym: objęcie szkoleniami ok. 4000 osób, ok. 1800 osób miało skorzystać z kontraktów szkoleniowych, a w ramach instrumentów kreujących nowe miejsce utworzenie ok. 8000 miejsc pracy.²³⁸

²³⁷ Raport z ewaluacji programu Phare PL9811 INICJATYWA opracowany przez konsorcjum firm Profile Sp. z o. o. i Profile-dialog Sp. z o. o. na zlecenie Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2004, <http://www.parp.gov.pl/index/more/10760>

²³⁸ Raport z ewaluacji programu Phare PL9811 INICJATYWA opracowany

W związku z tym, że program INICJATYWA był programem pilotażowym, a w ramach jego kontynuacji przeprowadzono Program INICJATYWA II oraz INICJATYWA III podstawą restrukturyzacji sektora górnictwa był Program reformy górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 1998 – 2002. W odniesieniu do sfery zatrudnienia program zakładał zmniejszenie zatrudnienia w górnictwie węgla o około 105 tys. osób, a wyniku przyjętej przez Rząd w roku 1999 korekty o około 118 tys. osób. Podstawą realizacji procesu restrukturyzacji zatrudnienia były instrumenty osłonowo-aktywizujące Górniczego Pakietu Socjalnego (GPS), z którego miało skorzystać ok. 75 tys. osób. Program INICJATYWA miał wspierać instrumenty GPS. W ramach wszystkich realizowanych instrumentów INICJATYWA objęła swoim działaniem ok. 3,6 tys. osób, na 66,7 tys. osób, które odeszły z górnictwa i skorzystały z instrumentów osłonowych i aktywizujących GPS.

Ogólne wykorzystanie środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu w województwie śląskim wynosi 59,3%. Niemal w całości wykorzystano środki przeznaczone na projekty szkoleniowe, pożyczki w górnictwie, usługi doradcze w górnictwie oraz dopłaty do oprocentowania kredytów na tworzenie nowych miejsc pracy. Zestawienie liczby odchodzących z zatrudnienia z liczbą beneficjentów Programu wskazuje, iż potrzeby sektorów w zakresie wsparcia restrukturyzacji zatrudnienia poprzez organizację i sfinansowanie działań aktywizujących dla odchodzących pracowników były znacznie większe niż oferowane przez INICJATYWĘ nakłady. Dość niskie ogólne wykorzystanie środków przeznaczonych na realizację Programu wynika z niemożliwości przesuwania środków pomiędzy poszczególnymi instrumentami.

W zakresie wspierania rozwoju przedsiębiorczości i tworzenia miejsc pracy INICJATYWA przyczyniła się do utworzenia (w wyniku bezpośredniej pomocy pochodzącej z Programu) ok. 1,4 tys. miejsc pracy. Liczba ta nie mogła w znaczący sposób poprawić sytuacji na lokalnych rynkach pracy. Można więc stwierdzić, że Program nie odpowiadał w wymaganym stopniu potrzebom obu regionów w zakresie aktywizacji zawodowej osób wychodzących z restrukturyzowanych

przez konsorcjum firm Profile Sp. z o. o. i Profile-dialog Sp. z o.o. na zlecenie Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2004. <http://www.parp.gov.pl/index/more/10760>.

sektorów. W szczególności instrumenty rozwoju MSP oferowane w Programie były zdecydowanie zbyt ograniczone zarówno pod względem zastosowanych projektów, jak i przede wszystkim pod względem wielkości przeznaczonych na nie środków.

Należy jednakże podkreślić, iż Program był de facto jedynym projektem zapewniającym dość kompleksową pomoc zwalnianym pracownikom. Najistotniejszym elementem oceny Programu INICJATYWA jest trwałość liczona aktualną sytuacją w zatrudnieniu beneficjentów Programu. Długofalowe, trwałe efekty dały instrumenty związane z kreowaniem nowych miejsc pracy, mniej trwałe efekty dają zaś instrumenty podnoszące kwalifikacje oraz instrumenty osłonowe. Spośród osób, które skorzystały z pożyczek na rozpoczęcie działalności gospodarczej, $\frac{3}{4}$ prowadzi ją nadal ²³⁹, budżet programu wynosił 30 mln euro, z tego na wsparcie restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego przeznaczono 19,65 mln euro, sfinansowano realizację komponentu dotyczącego rozwoju instytucjonalnego w formie porozumienia bliźniaczego pomiędzy polskim Ministerstwem Gospodarki, a jego hiszpańskim odpowiednikiem. Projekt miał za zadanie wsparcie instytucji zaangażowanych w realizację Programu Skala i zasięg Programu INICJATYWA nie mogły przeciwdziałać negatywnym dla regionu skutkom restrukturyzacji branży. Program INICJATYWA w ramach swojego celu bezpośredniego (utrzymanie rozwoju regionów objętych restrukturyzacją) realizował jedynie projekty wspierające rozwój przedsiębiorczości i tworzenie miejsc pracy. Nie realizowano natomiast projektów infrastrukturalnych, determinujących rozwój regionalny w horyzoncie długoterminowym. Dopiero w Programie INICJATYWA II pojawił się „Fundusz Dotacji Lokalnych”, ze środków którego finansowano inwestycje infrastrukturalne w gminach dotkniętych skutkami prowadzonej restrukturyzacji. Założenia Programu dotyczące wspierania rozwoju regionów poprzez tworzenie nowych miejsc pracy w sektorze MSP czy też rozpoczynanie działalności gospodarczej przez byłych górników i hutników były celowe i właściwe. Można stwierdzić, że tworzone w ten sposób miejsca pracy przyczyniały się do rozwoju przedsiębiorczości w regionie.

Jednak na podstawie wywiadów indywidualnych z osobami zaangażowanymi

²³⁹ Dane na rok 2004 za Raport z ewaluacji programu Phare PL9811 INICJATYWA.

w realizację Programu i korzystających z nich ²⁴⁰ można wysnuć wniosek, iż instrumenty rozwoju MSP były zdecydowanie zbyt ograniczone zarówno pod względem zastosowanych projektów, jak i przede wszystkim pod względem wielkości przeznaczonych na nie środków. Liczba udzielonych pożyczek oraz kredytów, a tym samym liczba utworzonych miejsc pracy nie okazała się znacząca w stosunku do spadku zatrudnienia związanego z prowadzoną restrukturyzacją. Inną kwestią jest, iż pracodawcy korzystający ze środków przeznaczonych na tworzenie nowych miejsc pracy w górnictwie często mieli trudność z zatrudnieniem pracownika (uprawnionego beneficjenta) na tworzonego miejscu pracy. Wynikało to z dwóch czynników: po pierwsze potencjalni beneficjenci często nie byli zainteresowani podejmowaniem zatrudnienia, po drugie opóźnienia w realizacji programów restrukturyzacji hut „blokowały” wyjścia na rynek pracy potencjalnych beneficjentów. Ważne jest także, co podkreślali niektórzy beneficjenci, iż szkolenia przekwalifikowujące często realizowane były nie pod konkretne zapotrzebowanie rynku pracy, a więc nie mogły przyczyniać się (w krótkiej, ale też i dłuższej perspektywie) do ograniczania bezrobocia w obu regionach objętych restrukturyzacją. Generalnie powodem słabej skuteczności Programu w tym zakresie było zbyt duże skupienie się na instrumentach osłonowych, na które przeznaczono zbyt wysokie środki, ostatecznie w dużej mierze niewykorzystane. Z kolei procedury PHARE nie pozwalały na elastyczne przemieszczanie środków zgodnie z pojawiającym się zapotrzebowaniem przez co zmniejszyły się możliwości stymulowania lokalnej przedsiębiorczości. W zakresie wspierania rozwoju przedsiębiorczości i tworzenia miejsc pracy INICJATYWA przyczyniła się do utworzenia (w wyniku bezpośredniej pomocy pochodzącej z Programu) 1357 miejsc pracy. Liczba ta nie mogła jednak w znaczący sposób poprawić sytuacji na lokalnych rynkach pracy, tak więc należy stwierdzić, że Program nie odpowiadał w wymaganym stopniu potrzebom

²⁴⁰ „ (...) fiaskiem zakończyły się też dwie nagłośnione w mediach akcje GAP pod patronatem byłego wojewody, Marka Kempskiego. Z oferty „Kioski dla górników” skorzystało zaledwie kilkanaście osób z planowanych kilkuset. Powód? Władze miast nie zgadzały się, żeby byli górnicy prowadzili kioski w centrach miast, ci zaś obawiali się, że nie utrzymają się z pracy na peryferiach. Podobnie skromnie zakończył się pomysł z przeszkalaniem górników na policjantów. W latach 1999 i 2000 śląska policja przyjęła co prawda 381 podań, ale do dziś w policji pracuje tylko 23 byłych górników. Pozostali nie przeszli szkoleń lub odpadli już przy wstępnym naborze. To były pomysły w rodzaju „szturm na Alaskę”. Można mieć pomysł, żeby zbudować w Polsce np. ośrodek badań kosmicznych, ale czy sądzi pan, że to może się udać? - ocenia obie akcje dr Konrad Tausz, kierownik Zakładu Badań Ekonomicznych i Społecznych Głównego Instytutu Górnictwa. Zakład bada m.in. losy byłych górników (...)” J. Orzeł „Z kopalni na swoje” *Przegląd* 29/2002.

obu regionów w zakresie aktywizacji zawodowej osób wychodzących z restrukturyzowanych sektorów. Istotne jest, iż INICJATYWA miała charakter pilotażowy, a doświadczenia powstałe przy jej realizacji zostały wykorzystane przy prowadzeniu działań i opracowywaniu projektów rozwoju regionalnego, np. przy opracowaniu „Założeń programu łagodzenia w regionie śląskim skutków restrukturyzacji zatrudnienia w górnictwie węgla kamiennego” (Warszawa, 4 lutego 2004 r.). Realizowane w ramach INICJATYWY projekty zapewniające koncentrację różnych instrumentów aktywizujących, zgodnych w przyjętych przez rząd kierunkami działań, nakierowanych na aktywizację zawodową zwalnianych pracowników i tworzenie alternatywnych miejsc pracy, zapewniały realizację celu Programu, a tym samym przyczyniły się do realizacji obu rządowych programów restrukturyzacyjnych, jednak skutki takiej skali odejść pracowników i związane z tym wyzwania rynku pracy nie mogły zostać w pełni zrekompensowane w ramach działań INICJATYWY, a problemy z wykorzystaniem środków przeznaczonych na realizację niektórych projektów, a więc silniejszym wsparciem dla programów rządowych, nie leżały po stronie INICJATYWY, były bowiem związane z ukształtowanymi w programach rządowych warunkami prawno – finansowymi danego instrumentu (zasiłki socjalne i kontrakty szkoleniowe).

Jak zaznaczyłam wcześniej, ogólne wykorzystanie środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu wynosi 59,3%. Z tym, iż niemal stu procentowo wykorzystano środki przeznaczone na projekty szkoleniowe, pożyczki, usługi doradcze i dopłaty do oprocentowania kredytów na tworzenie nowych miejsc pracy.

IV.1.2. Program Phare – STRUDER

Program był pierwszym zintegrowanym programem regionalnym finansowanym ze środków Unii Europejskiej na terytorium Polski. Przyczynkiem do uruchomienia takiego programu były zwiększające się różnice w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego pomiędzy polskimi województwami, będące wynikiem dokonujących się głębokich reform strukturalnych, związanych z transformacją gospodarki w kierunku gospodarki rynkowej, jak również ewolucja samego programu Phare.

Tab.4.1 Projekty realizowane w ramach pierwszej edycji programu:

Nr projektu	Zakres projektu	Zakładane produkty	Rzeczywiste produkty	Nakład STRUDER	Nakład własny	Razem
03 L007	Siec kanalizacji sanitarnej z kontenerową oczyszczalnią ścieków w Zabrzcu	1 100 mb kanalizacji deszczowej. 1 300 mb kanalizacji sanitarnej. . kontenerowa oczyszczalnia ścieków o przepustowości na dobę 50 m ³ oraz infrastruktura oczyszczalni ścieków droga dojazdowa. kabel energetyczny. wodociąg. ogrodzenie. oświetlenie.	Zakres rzeczowy wykonanych robót zgodny z założeniami projektu.	181 251.67	88 198.56	269 450.23
03 L010	Inkubator Przedsiębiorczości w Tychach	43 pomieszczenia o powierzchni 863.36 m ² dla prowadzenia działalności usługowej : wytwórczej. wyposażone w oświetlenie. ogrzewanie i przyłącze telefoniczne. 2 pomieszczenia o łącznej powierzchni 100 m ² na sale wykładowe. parking o 64 stanowiskach wraz z podjazdem dla niepełnosprawnych i niezbędna droga dojazdowa	Zakres rzeczowy wykonanych robót zgodny z założeniami projektu.	110 726.99	111 404.24	222 131.23
03 L013	Kanalizacja sanitarna i deszczowa w rejonie zakładów przemysłowych w Bedzinie	Siec kanalizacyjna i deszczowa o długości 3 000 mb wraz z 3 przepompowniami ścieków na terenie. w którym wcześniej staraniem gminy doprowadzono wodę i energię elektryczną.	Rozszerzono zakres inwestycji. co umożliwiło podłączenie się do kanalizacji zabudowań położonych wzdłuż ulicy Dąbrowskiej	302 166.57	150 784.89	452 951.46
03 L014	Budowa telefonicznej sieci miejscowej w gminie Bobrowniki	4 centrale telefoniczne o pojemności docelowej 888 numerów każda. co stworzyło możliwości łączności dla 3 500 abonentów	Zakres rzeczowy wykonanych robót zgodny z założeniami projektu.	89 079.52	272 391.02	361 470.54
03 L016	Ośrodek Promocji Przedsiębiorczości w Gliwicach	Prace remontowo-adaptacyjne 3-konrygnacyjnego budynku biurowego o kubaturze około 11 000 m ³ powierzchni użytkowej około 3 000 m ² . w tym. prace budowlane. rozbiórkowe i instalacyjne - wodne. kanalizacyjne. elektryczne. telefonizacyjne . zagospodarowanie terenu wraz z drogą dojazdową i parkingiem. dojściem dla pieszych.	Zakres rzeczowy wykonanych robót zgodny z założeniami projektu.	439 449.28	204 387.22	643 836.50

		wyposażenie w 84 numerowa centrala telefoniczna oraz zakup wyposażenia komputerowego i biurowego.				
03 L017	Uzbrojenie terenu dla przemysłu nieuciążliwego i rzemiosła w Świerkianach	Strefa przemysłowa o powierzchni ok. 8 ha wraz z siecią dróg o szerokości 6 m. w klasie lokalnej wraz z miejscami parkingowymi i chodnikami sieci energetycznej średniego napięcia oraz dwóch stacji transformatorowych	Zakres rzeczowy wykonanych robót zgodny z założeniami projektu.	199 713.16	379 364.08	579 077.24
03 L020	Centrum Usługowo-Handlowe w Rydułowcach	Skompleks usługowo-handlowy z pełną infrastrukturą techniczną obejmujący teren o powierzchni 15 345 m ² , na którym powstały, m.in.: budynek socjalno-administracyjny, jednokondygnacyjny o kubaturze 829 m ³ ; powierzchni użytkowej 161,6 m ² ; 19 pawilonów usługowo-handlowych o łącznej powierzchni 395,4 m ²	Zakres rzeczowy wykonanych robót zgodny z założeniami projektu.	451 030.78	420 630.17	871 660.95
03 L022	Sieć gazowa średnioprężna w dzielnicach Bereska i Miechów w Trzebuni	Sieć gazowa średnioprężna o długości 12 222 mb. na terenie dzielnic Bereska i Miechów, z tego sieć o długości 5 906 mb	Zakres rzeczowy wykonanych robót zgodny z założeniami projektu.	53 469.22	23 239.48	76 708.70
03 L025	Uzbrojenie terenu przeznaczonego dla MSP w Sosnowcu	Droga – 900 mb – 6 107 m ² , chodniki z kostki brukowej – 2 550 m ² , chodniki asfaltobetonowe – 234 m ² , chodniki z płytek – 101 m ² , odwodnienie drogi – 900 mb, oświetlenie – 24 słupów oświetleniowych, kabel NN – 500 mb, kanalizacja deszczowa – 460 mb, kanalizacja sanitarne – 504 mb, sieć wodociągowa – 820 mb	Zakres rzeczowy wykonanych robót zgodny z założeniami projektu.	358 187.05	183 232.66	541 419.71
03 L028	Górnosląskie Centrum Edukacji w Gliwicach	Adaptacja części pomieszczeń Zespołu Szkół Chemiczno-Mechanicznych	Zakres rzeczowy wykonanych robót zgodny z założeniami projektu.	377 223.81	189 442.58	566 666.39
03 L031	Modernizacja sieci energetycznej w Bieruniu	Wykonanie linii napowietrzno-kablowej oraz stacji transformatorowej	Zakres rzeczowy wykonanych robót zgodny z założeniami projektu.	16 820.51	18 635.70	35 456.21
03 L032	Infrastruktura techniczna dla pasażu usługowego w Rudzie Śląskiej	Uzbrojenie terenu powstającego pasażu usługowego w sieć wodociągowa 2 173 mb, gazowa 164 mb, energetyczna, oświetlenie uliczne pasażu – 930 mb, stacja transformatorowa, sieć rozdzielcza NN – 1 912 mb, telekomunikacyjna 1 336 mb, oraz wybudowanie parkingu i remontu nawierzchni jezdni i chodników	Zakres rzeczowy wykonanych robót zgodny z założeniami projektu.	222 126.87	199 174.13	421 301.00

Źródło: B.Miedzinski, Badanie efektów realizacji programu pomocowego Unii Europejskiej Phare STRUDER w części dotyczącej Małych Projektów Infrastrukturalnych, Warszawa 2000, s. 23-24.

Charakterystycznym, przykładowym projektem zrealizowanym przy wsparciu programu STRUDER jest Inkubator Przedsiębiorczości prowadzony przez Agencję Rozwoju Lokalnego Spółka z o. o. w Gliwicach. Inkubator działa od 1996 roku w budynku wyremontowanym i wyposażonym w ramach tego programu. Głównym celem inkubatora jest pomaganie nowopowstałym przedsiębiorstwom w przejściu przez początkowy, najtrudniejszy okres działania na rynku. Cel programowy i statutowy Inkubator realizował w oparciu o wsparcie środków przedakcesyjnych poprzez:

- zapewnienie podmiotom pomieszczeń
- niższe czynsze
- usługi doradcze
- usługi administracyjno-biurowe, w tym faks, kserograf i oprawa dokumentów
- szkolenia i seminaria
- nowoczesna centrala telefoniczna i szybkie łącze internetowe
- dostęp do sali konferencyjnej (do 50 osób) wyposażonej w sprzęt audio i rzutniki folii.

W gliwickim Inkubatorze na powierzchni 1464 m² prowadzi działalność gospodarczą 25 ²⁴¹ firm, zajmujących się między innymi:

- oprogramowaniem, instalacją, sprzedażą sprzętu informatycznego
- tworzeniem serwisów internetowych i projektowaniem stron
- projektowaniem i produkcją systemów oświetleniowych
- rekrutacją personelu
- aplikacjami mobilnymi
- szkoleniami
- doradztwem i reklamą

Program PHARE-STRUDER 2 był kontynuacją programów pomocowych Unii Europejskiej ²⁴² PHARE-STRUDER oraz PHARE-RAPID. Głównym celem PHARE-STRUDER 2 było wspieranie rozwoju ekonomicznego tych regionów Polski, które zostały szczególnie dotknięte procesami restrukturyzacji gospodarki.

²⁴¹ Dane na rok 2004.

²⁴² Program Rewitalizacji Obszarów Poprzemysłowych i Powojkowych w Mieście Gliwice na lata 2005-2006, 2005 Agencja Rozwoju Lokalnego Spółka z o. o. w Gliwicach, s. 36.

Na realizację działań objętych STRUDER 2 przeznaczono 5,3 mln euro. Rozdysponowano je pomiędzy poszczególne komponenty programu w sposób następujący:

- a. 0,12 mln euro: komponent (1) - wsparcie działań związanych z rozwojem regionów,
- b. 0,31 mln euro: komponent (2) - zarządzanie programem i pomoc doradcza,
- c. 4,87 mln euro: komponent (3) - wsparcie realizacji priorytetowych małych projektów infrastrukturalnych (MPI) oraz projektów na rzecz ochrony środowiska naturalnego, wskazanych w strategiach regionalnych.

Program PHARE-STRUDER 2 wystartował w 1998 roku. Efektywny okres jego realizacji przypadł na lata 1999 - 2000. Wydatkowanie środków mogło być dokonywane do 31 grudnia 2000 roku. Bezpośrednim rezultatem programu była realizacja 86 projektów infrastrukturalnych. Ewaluacja programu została sporządzona w okresie październik – grudzień 2002 r. Jej podstawą było badanie dokumentacji oraz badania terenowe wybranych 30 projektów infrastrukturalnych. Olbrzymim problemem okazało się prawidłowe zdefiniowanie celów i ich mierników w momencie przygotowywania wniosków aplikacyjnych. Żaden z badanych projektów w sposób prawidłowy nie określił wszystkich mierników. Program PHARE-STRUDER 2 był niewątpliwie użytecznym przedsięwzięciem pomocowym odpowiadającym na potrzeby polskich gmin, w których była wykonywana inwestycja. Nie można jednoznacznie uznać, że program przyczynił się w jakikolwiek widoczny sposób do wyrównywania dysproporcji międzyregionalnych, co stanowiło jego główne przesłanie (cel szerszy Programu). Należy pozytywnie ocenić efekty programu pod kątem aktywizacji gospodarczej regionu, aczkolwiek skala tego oddziaływania miała charakter lokalny i była ograniczona do najbliższego otoczenia zrealizowanych projektów. Należy zauważyć, że we wnioskach aplikacyjnych dla projektów ukierunkowanych na aktywizację gospodarczą szczególnie łatwo jest popełnić błędy przy określaniu oczekiwanych efektów inwestycji – wszelkie błędne zdefiniowanie mierników, złe zaprojektowanie momentów czasowych inwestycji związanych z danym projektem skutkują nie wykonaniem założonych celów. Ocena efektów programu w aspekcie realizacji tego celu jest generalnie pozytywna. Większość projektów została oceniona pozytywnie pod względem kryterium skuteczności.

Ich sukcesy w większości można przypisać:

- dobremu powiązaniu celu projektu z podjętymi działaniami
- dobremu wyborowi terenu inwestycji
- powiązaniu działań podjętych w ramach projektu z działaniami towarzyszącymi wzmagającymi efekt inwestycji.

Niepowodzenia w osiągnięciu celu w większości związane były ze zbyt ambitnie postawionymi celami oraz niezbyt fortunnymi wyborami terenu i czasu inwestycji. Ważnym powodem niemożności osiągnięcia zakładanych celów okazał się również brak koordynacji działań projektowych ze wzrostem koniecznej infrastruktury. Równie wysoko zostały ocenione inwestycje komunalne (aż 90% projektów oceniono pozytywnie). Bardzo dobrymi projektami pod względem skuteczności ²⁴³ okazały się inwestycje w wodociągi oraz mosty. Najbardziej zróżnicowane oceny skuteczności w ramach projektów komunalnych otrzymały projekty budowy lub modernizacji oczyszczalni ścieków. Wśród inwestycji w infrastrukturę stymulującą rozwój przedsiębiorczości jedyną ryzykowną kategorią pod kątem kryterium skuteczności okazały się inwestycje w uzbrojenie terenu pod działania przemysłowe. Czynnikiem niepewności w tego typu przedsięwzięciach okazało się skorelowanie inwestycji z innymi działaniami w regionie.

Część błędów popełnionych podczas stawiania celów wynikało z nieuwzględnienia w projektowaniu strony trzeciej zaangażowanej w wykonanie projektu. Miało to miejsce np. podczas projektowania miernika „liczba przyłączonych obiektów” do sieci kanalizacyjnej budowanej w centrum miasta. Wydaje się, że przed wyznaczeniem wartości docelowej miernika we wniosku beneficjenci powinni konsultować się z podmiotami pośrednio włączonymi w projekt – w omawianym przypadku z gospodarstwami domowymi, znajdującymi się na terenie inwestycji. ²⁴⁴

²⁴³ B. Miedzinski, Consulting Group Badanie efektów realizacji programu pomocowego Unii Europejskiej Phare STRUDER w części dotyczącej Małych Projektów Infrastrukturalnych, Warszawa 2000, s. 48.

²⁴⁴ Bogdan Miedzinski Consulting Group Badanie efektów realizacji programu pomocowego Unii Europejskiej PHARE STRUDER w części dotyczącej małych projektów infrastrukturalnych, Warszawa, grudzień 2000, s. 23.

IV.1.3. Phare Współpraca Transgraniczna CBC (*Cross Border Cooperation*)

Region transgraniczny to rozdzielony granicami obszar co najmniej dwóch państw, stanowiący pod pewnym względem całość (istnieje jakiś wspólny problem odnoszący się do różnych dziedzin). Kryteriami identyfikacji i delimitacji są tu głównie czynniki ekonomiczne, ale także geograficzne, historyczne, etniczne, kulturowe i polityczno-administracyjne. Czynnikiem politycznym kreowania i określania przestrzennego zasięgu regionu transgranicznego jest jego znaczenie dla procesów integracji europejskiej. Oddziaływanie wpływające na kształt struktury regionalnej wiąże się z dominacją regionu transgranicznego w sensie instytucjonalnego narzędzia oraz podmiotu działania. To wyzwala działalność innych podmiotów prawnych, lokalnych, krajowych i innych oddziałujących na region. Region transgraniczny opierać ma swój rozwój na komplementarności funkcji tworzących go obszarów rozdzielonych granicą. Granica rozdzielająca obszar regionu staje się biegunem rozwoju poprzez istnienie niepełnej jej przenikalności i powiązanej z tym dyferencjacji warunków działalności gospodarczej po jej stronach oraz funkcji związanych ze sformalizowaniem granicy. W dotychczasowym przebiegu współpracy transgranicznej odnotowuje się duży wpływ różnorodnych inicjatyw społeczności lokalnych. Trzeba podkreślić, że stanowi to dobry sposób na przezwyciężanie historycznych podziałów i wrogości jakie istniały między sąsiadującymi społecznościami. Takie właśnie inicjatywy prowadzą do niezwykle skomplikowanego procesu pojednania, który pozwala w rezultacie stwarzać wspólne więzi transgraniczne w zakresie społecznym i gospodarczym. Właśnie początkowo od współpracy przygranicznej zaczęto czerpać rozwiązania, które stały się załącznikiem prawdziwej współpracy transgranicznej, by w ostatecznym kształcie przyjąć bardziej sformalizowane struktury w postaci „euroregionów”. Zgodnie z definicją przyjętą przez Europejską Konwencję Ramową o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi (*European Outline on Transfrontier Cooperation between Territorial Communities and Authorities*) współpraca transgraniczna to „każde wspólnie podjęte działanie mające na celu umacnianie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby umawiających się stron, jak również zawarcie porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych do realizacji

tych zamierzeń.”²⁴⁵ W związku z tym wcale nie bezpodstawnie określa się w literaturze współpracę transgraniczną jako swego rodzaju panaceum na „blizny historii” jakimi są granice. Współpraca ta pomaga w łagodzeniu niekorzystnych skutków istnienia granic i przewyższania skutków położenia terenów przygranicznych na narodowych obrzeżach państw oraz służy poprawie warunków życiowych osiadłej tam ludności.²⁴⁶ kolei według glosariusza Unii Europejskiej współpraca transgraniczna oznacza sąsiedzką współpracę we wszystkich dziedzinach życia pomiędzy granicznymi ze sobą obszarami, regionami, władzami komunalnymi lub innymi władzami w regionach przygranicznych.²⁴⁷ Tak więc za współpracę transgraniczną może być uznane każde wspólne działania umacniające i rozwijające dobrosąsiedzkie kontakty między wspólnotami i władzami terytorialnymi oraz porozumienia i uzgodnienia, które są konieczne do realizacji tych zamierzeń. Wspólnoty regionalne i lokalne oraz struktury samorządu terytorialnego w tym procesie jednoczą swe wysiłki w celu wspólnego rozwiązywania problemów pomimo oddzielającej je granicy.²⁴⁸ W Europejskiej Karcie Regionów Granicznych i Transgranicznych podkreśla się, że współpraca transgraniczna staje się wręcz nieodzowna. Regiony transgraniczne stają się tym samym częściami składowymi i pomostami²⁴⁹ w procesie jednoczenia się Europy. Nigdzie bardziej niż właśnie na terenach przygranicznych uwidacznia się konieczność przełamywania izolacjonistycznych i nacjonalistycznych barier. To przecież ludzie mieszkający w tej strefie zmuszani są w największym stopniu znieść niedogodności sytuacji przygranicznej, a więc życzeniem mieszkańców

²⁴⁵ Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi, sporządzona w Madrycie 21 maja 1980 roku. Dz. U. nr 61 z 1993 r., poz. 287, s. 1280.

²⁴⁶ Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych. W: W. Malendowski, M. Ratajczak: *Euroregiony...*, dz. cyt., s. 212-220.

²⁴⁷ M. Zieliński: *Współpraca transgraniczna między władzami lokalnymi państw Unii Europejskiej*. [W:] *Polska w Unii Europejskiej – perspektywy, warunki, szanse i zagrożenia*. Red. C. Mika. Toruń 1997, s. 227.

²⁴⁸ T. Gadkowski: *Euroregiony – dobre sąsiedztwo i przyjazna współpraca bez barier*. [W:] *Przewyższanie barier w integrującej się Europie*. Red. W. Puślecki, Z. Drozdowicz. Poznań 2000, s. 234.

²⁴⁹ W. Malendowski, M. Ratajczak: *Euroregiony...*, dz. cyt., s. 47.

jest usunięcie przyczyn, z których wynikają ich kłopoty. Istotą i celem współpracy transgranicznej, jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, jest więc stworzenie transgranicznej sieci powiązań na szczeblu regionalnym i lokalnym, umożliwiającej kooperację w zakresie gospodarki i infrastruktury oraz wzrost zaufania między sąsiadami przez znoszenie barier socjalnych w dziedzinie oświaty, nauki języków obcych, w rozwiązywaniu codziennych problemów granicznych oraz w sferze kulturalnej.²⁵⁰ Współpraca transgraniczna jest zjawiskiem złożonym i zróżnicowanym zależnie od miejsca występowania, tradycji lokalnych, warunków historycznych i społecznych. Współpraca ta pomaga w funkcjonowaniu społeczności lokalnych i ma znaczenie w budowaniu międzynarodowych stosunków. Następuje w niej współdziałanie władz samorządowych i administracji rządowej.²⁵¹ W tym miejscu warto zwrócić uwagę na pewien problem natury definicyjnej. Otóż dość często błędnie utożsamianym pojęciem ze współpracą transgraniczną, jest współpraca euroregionalna. Oznacza ona szczególną formę współpracy międzynarodowej i transgranicznej, wyróżniającą się dodatkową cechą, którą jest wyższy stopień instytucjonalizacji tejże współpracy. Jak zatem można zaobserwować współpraca transgraniczna jest pojęciem szerszym niż współpraca euroregionalna, bo wspólne struktury nie są dla jej prowadzenia konieczne. Akcentuje się element funkcjonalny, czyli przedmiot i cele. Dopiero wprowadzenie stałych, instytucjonalnych form działania, czyli podkreślenie znaczenia elementu strukturalnego powoduje, iż mamy do czynienia ze współpracą euroregionalną.²⁵² Alicja Mierostawska zwraca dodatkowo uwagę, iż wyróżnikiem współpracy euroregionalnej oprócz wyższego stopnia instytucjonalizacji struktur są jeszcze liczne powiązania z wyspecjalizowanymi krajowymi i międzynarodowymi organami koordynacji współpracy transgranicznej oraz specyficzny charakter powoływania euroregionu przy pierwszeństwie inicjatyw lokalnych, regionalnych,

²⁵⁰ M. Greta: *Euroregiony...*, dz.cyt. s. 39.

²⁵¹ M. Greta: *Euroregiony...*, dz. cyt. s. 40.

²⁵² *Międzynarodowa współpraca regionów – wybór ekspertyz*. Red. W. Toczyski, W. Sartorius, J. Zaucha. Warszawa 1997, s. 107-108. Zob. także W. Malendowski, M. Szczepaniak: *Rola euroregionów w procesie integracji europejskiej*. [W:] *Euroregiony – mosty do Europy bez granic*. Red. W. Malendowski, M. Szczepaniak. Warszawa 2000, s. 11.

jak i rządowych ²⁵³. Poza tym inni badacze wskazują, że podstawową różnicą między współpracą przygraniczną a działalnością w ramach euroregionu jest skala przedsięwzięć. Współpraca transgraniczna często sprowadza się do jednego, konkretnego problemu, a euroregion tworzy się z myślą o długim horyzoncie czasu oraz o różnych zagadnieniach, którymi ma się zajmować. ²⁵⁴ Pojęcie euroregionu wiązać należy ze zjawiskiem nawiązywania przez terytorialne kooperacje samorządowe lub władze lokalne różnego rodzaju umów i porozumień odnoszących się do współpracy między nimi o zasięgu przekraczającym granice jednego państwa. ²⁵⁵ Już od lat pięćdziesiątych w Europie Zachodniej euroregiony stały się jedną z podstawowych form współpracy transgranicznej. Powstawały jako dobrowolne związki obszarów przygranicznych, co najmniej dwóch państw. Ich celem była współpraca gospodarcza, komunalna, kulturalna przy wykorzystaniu wspólnych organów oraz metod i środków działania. Od samego początku przyjęto zasadę, że zawierane porozumienia regionalne w ramach euroregionów muszą być zgodne z prawem państwowym zainteresowanych stron oraz z obowiązującymi umowami międzynarodowymi. Nie mogły dotyczyć uprawnień, których samorządy lokalne nie posiadają na mocy prawa państwowego. Euroregiony nie posiadają osobowości prawnej. ²⁵⁶ Co więcej sam termin nie ma charakteru oficjalnego w tym sensie, że nie występuje w oficjalnych dokumentach Unii Europejskiej, czy też umowach międzynarodowych odnoszących się do współpracy regionów przygranicznych. Jest to zatem określenie potoczne, lecz ugruntowane w literaturze przedmiotu. Jako ciekawostkę można podać, iż w trzydziestu pięciu funkcjonujących w Europie regionach transgranicznych tylko w pięciu przypadkach termin euroregion jest elementem oficjalnej ich nazwy. ²⁵⁷ Euroregiony stanowią polityczno - instytucjonalną płaszczyznę tworzenia transgranicznych struktur kooperacyjnych, które winny przyczynić się do usuwania przeszkód w rozwoju obszarów

²⁵³ A. Mierosławska: *Euroregiony...*, dz. cyt., s. 5.

²⁵⁴ M. Greta: *Integracja sąsiedzka. Znaczenie euroregionów*. [W:] *Integracja Europejska*. Red. A. Marszałek. Łódź 2000, s. 449.

²⁵⁵ *Międzynarodowa współpraca regionów...*, dz. cyt., s. 106; zob. też Z. Matuszewicz: *Lokalny wymiar integracji europejskiej*. W: *Samorząd – Rozwój...*, dz. cyt., s. 367.

²⁵⁶ Cz.Osękowski, H. Szczegół: *Euroregiony na pograniczu polsko-niemieckim (1991 –1997)*. Zielona Góra 1997, s. 9, Zob. również T. Gadkowski: *Euroregiony...*, dz. cyt., s. 235.

²⁵⁷ *Międzynarodowa współpraca regionów* dz. cyt., s. 106.

nadgranicznych i kształtowania pozytywnego klimatu służącego nawiązywaniu kooperacji wszystkich podmiotów w regionach nadgranicznych. Euroregiony są ponadgranicznymi porozumieniami gmin, miast, powiatów, a także związków i innych organizacji określonego regionu w celu zbliżenia żyjących w nim ludzi i przezwycięzania granic jako tworów dzielących ludzi. Współpraca w ramach euroregionu jest dobrowolna i zakłada parytetową obsadę stanowisk w instytucjach powołanych do kierowania jego sprawami. Euroregiony są formą zinstytucjonalizowania transgranicznej międzykomunalnej kooperacji, która nastawiona jest na wspieranie rozwoju obszarów nadgranicznych w sensie tworzenia „zintegrowanych” regionów. Podmiotem współpracy z reguły są: rozbudowa regionalnej infrastruktury, kooperacja w zakresie środowiska naturalnego, realizacja wspólnych projektów w dziedzinie kultury, sportu, oświaty, a także współpraca w zakresie wspierania regionalnej gospodarki.²⁵⁸

Faktyczne wsparcie ze strony Wspólnot Europejskich, które wiązałyby się między innymi z pomocą finansową, nadeszło dopiero w latach dziewięćdziesiątych. Do tego czasu inicjatywę w promowaniu tej współpracy wykazywał Parlament Europejski, którego wiele projektów niestety nie znalazło uznania w oczach Komisji, co skutkowało tym, że po prostu były to rozwiązania jedynie „na papierze”, które nie doczekały się realizacji. W dużej mierze za wielkiego orędownika interesów regionów przygranicznych uznać należy Radę Europy, która intensywnie działała i na ile mogła wspierała rozwój inicjatyw transgranicznych. Już w latach pięćdziesiątych ubiegłego wieku Rada Europy zaczęła się zajmować współpracą regionów przygranicznych w celu zapobieżenia marginalizacji tych obszarów w procesie jednoczenia się kontynentu europejskiego, również opisane akty prawne dotyczą nowych państw, które do roku 1989 znajdowały się poza ogólnoeuropejskim nurtem integracyjnym. Po zmianach systemowych w Europie Środkowo-Wschodniej, w państwach tego obszaru wyraźnie zadeklarowano chęć uczestniczenia we współpracy transgranicznej jako formie integrowania się ze strukturami europejskimi. W Polsce od początku lat

²⁵⁸ P. Dobrowolski: *Euroregiony jako forma współpracy gospodarczej i politycznej Polski z sąsiadami*. [W:] *Polska i jej sąsiedzi w latach dziewięćdziesiątych*. Red. B. Łomiński, M. Stolarczyk. Katowice 1998, s. 306.

dziewięćdziesiątych zaczęto zawierać liczne umowy i porozumienia o współpracy transgranicznej i międzyregionalnej. Jednakże szczególne znaczenie dla tworzenia stosownych ram prawnych dla współpracy transgranicznej w polskich regionach przygranicznych, mają właśnie Konwencja Madrycka ²⁵⁹ oraz Europejska Karta Samorządu Terytorialnego. ²⁶⁰ W tym kontekście zgodny z prawem rozwój współpracy transgranicznej wymagał również odpowiedniego przyzwolenia politycznego i prawnego państw ze sobą sąsiadujących. Stąd realizatorzy polskiej polityki zagranicznej zostali postawieni przed zadaniem przygotowania i wynegocjowania traktatów, umów i porozumień międzynarodowych, tworzących podstawy nowych stosunków międzynarodowych. Problem ten znalazł swoje odbicie w następujących aktach, które normowały kwestie współpracy transgranicznej na poszczególnych granicach Polski. ²⁶¹

Na granicy południowej były to:

- traktat między Rzeczpospolitą Polską a CSFR o dobrym sąsiedztwie, solidarności i przyjaznej współpracy z 6 października 1991 roku,
- porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Słowackiej o współpracy transgranicznej, sporządzone w Warszawie 18 sierpnia 1994 roku;
- porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Czeskiej o współpracy transgranicznej, sporządzone w Warszawie 8 września 1994 roku
- umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Czeskiej o małym ruchu granicznym, sporządzona w Pradze 17 stycznia 1995 roku
- statut Polsko-Czeskiej Komisji Międzyrządowej do Spraw Współpracy

²⁵⁹ Tekst *Europejskiej Konwencji Ramowej o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi* – Dz. U. z 1993r., nr 124, poz. 607. Zob. także P. Dobrowolski, M. Łata: *Wielki Region Saar-Lor-Lux. Przykład współpracy transgranicznej w Europie*. Wrocław 2001, s. 36 – 37.

²⁶⁰ Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego czasami potocznie określa się mianem, tzw. *Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego*. Polska przyjęła Kartę w lutym 1993 roku - Dz.U.z 1994r. nr 124, poz. 607.

²⁶¹ A. Przyborowska-Klimczak, W. S. Staszewski, S. Wrzosek: *Prawno międzynarodowe źródła współpracy regionalnej Polski. Wybór dokumentów*. Białystok 2000; *Euroregiony w nowym...*, dz. cyt., s. 39; Zob. W. Malendowski, M. Ratajczak: *Euroregiony...*, dz. cyt., s. 64 – 67.

Transgranicznej, sporządzony w Karpaczu 1 czerwca 1995 roku,

- statut Polsko-Słowackiej Komisji Międzyrządowej do Spraw Współpracy Transgranicznej, sporządzony w Rytrze 6 września 1996 roku.²⁶²

Do momentu przeprowadzenia reformy samorządowej w Polsce, a więc do stycznia 1999 roku, podmiotem międzynarodowej współpracy województw byli wojewodowie, którzy działali na podstawie przepisów ustawy z 22 marca 1990 roku o terenowych organach rządowej administracji ogólnej. Ustawa ta została znowelizowana 8 sierpnia 1996 roku i stosując się do jej postanowień, a zwłaszcza art. 10 ust. 1 pkt.7 Minister Spraw Zagranicznych wydał zarządzenie 10 czerwca 1997 roku w sprawie zasad postępowania wojewodów we współpracy transgranicznej i międzynarodowej współpracy regionalnej. Wyraźnie stwierdzono w nim, że zakres i formy współpracy prowadzone przez wojewodę określają międzynarodowe umowy dwustronne, a w razie ich braku umowy wielostronne. W zarządzeniu tym zapisano ównież możliwość zawierania przez wojewodów umów z partnerami zagranicznymi, choć projekty tych umów podlegały uzgodnieniu z właściwymi ministrami. Szczególna rola przypadała tu Ministrowi Spraw Zagranicznych, z którymi wojewodowie uzgadniali projekty umów o współpracy międzyregionalnej. W zakresie obowiązków wojewody znalazło się także obowiązkowe informowanie ministrów spraw zagranicznych oraz spraw wewnętrznych i administracji o prowadzonej współpracy zagranicznej, a zwłaszcza o planowanych i realizowanych wizytach i rozmowach, utworzonych komisjach mieszanych lub innych wspólnych organach współpracy, o wynikach ich prac zawartych umowach oraz ważniejszych projektach i programach podejmowanych i realizowanych w ramach kontaktów z partnerami zagranicznymi.²⁶³ Zmiany ustrojowe i nowy podział administracyjny Polski, które rozpoczęto wprowadzać 1 stycznia 1999 roku, wychodziły naprzeciw oczekiwaniom

²⁶² A. Przyborowska-Klimczak, W. S. Staszewski, S. Wrzosek: *Prawnomiędzynarodowe źródła współpracy regionalnej Polski. Wybór dokumentów*. Białystok 2000; *Euroregiony w nowym...*, dz. cyt., s. 39, Zob. W. Malendowski, M. Ratajczak: *Euroregiony...*, dz. cyt., s. 64 – 67.

²⁶³ Zob. Zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z 10 czerwca 1997 roku w sprawie określenia zasad działania wojewodów w zakresie współpracy transgranicznej i międzynarodowej współpracy międzyregionalnej. Monitor Polski, nr 36, poz. 349.

międzynarodowych gremiów bowiem zbliżały nas do standardów Rady Europy w zakresie regionalizmu. W polskim prawodawstwie znajdujemy także regulacje, które można wyprowadzać z innych ustaw. Tak jest na przykład, gdy analizować będziemy przepisy prawa o stowarzyszeniach. Właśnie tu zawarto przepisy, które pozwalają gminom zakładać stowarzyszenia i związki komunalne, a ponadto „stowarzyszenia te mogą należeć do organizacji międzynarodowych na warunkach określonych w ich statutach, jeżeli nie narusza to zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest stroną.”²⁶⁴ Właśnie w dotychczasowej polskiej praktyce współpracy euroregionalnej, w procesie formalizacji współdziałania stosowany był przez władze regionalne i samorządy lokalne model samorządowy. Polegał on na tym, że po stronie polskiej na początku tworzony był celowy związek gmin, który następnie rejestrowany był przez właściwy sąd polski w oparciu o wspomniane prawo o stowarzyszeniach. Następnie zawierano porozumienie oraz tworzono strukturę euroregionalną z podobnym związkiem jednostek terytorialnych partnera lub partnerów zagranicznych. W tym modelu widoczne były dążenia społeczności lokalnych i ich samorządów, był to jak gdyby model oddolny. Jego stosowanie wykorzystywano na pograniczu południowym przy tworzeniu euroregionów „Silesia” i „Śląsk Cieszyński”.

Realizacja programu Phare CBC od 1995 do 1999, dokonywana łącznie z INTERREG II, była wspierana przez kraje Europy Środkowo - Wschodniej oraz Komisję Europejską, które traktowały współpracę przygraniczną jako bardzo ważny aspekt strategii przedakcesyjnych dla krajów Europy Środkowo - Wschodniej. Zostało to potwierdzone przez kolejne Rozporządzenie Phare CBC z 18 grudnia 1998 r. (nr 2760/98), które rozszerzyło współpracę przygraniczną regionów Europy Środkowo-Wschodniej na dalsze granice, w tym polsko-czeską, bazując na wcześniejszych doświadczeniach z Programów Współpracy Przygranicznej. Wspólny Komitet Współpracy (Joint Co-operation Committee – JCC) został formalnie powołany 9 kwietnia 1999 r. Wspólny Dokument Programowy (Joint Programming Dokument – JPD) zgodnie z art. 7.2 Rozporządzenia Komisji

²⁶⁴ Art. 5, pkt. 2 – *Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach* (tj. Dz. U. z 2001 r. Nr 71, poz. 855). Na ten temat zobacz szerzej P. Sarnecki: *Prawo stowarzyszeniach. Komentarz*. Zakamycze 2002.

Europejskiej nr 2760/98 został przygotowany na lata 2000 – 2002 pod auspicjami Wspólnego Komitetu Współpracy, uwzględniając szczegółowe wspólne strategie rozwoju oraz priorytety polsko – czeskiego obszaru granicznego, postrzeganego jako jedna socjoekonomiczna i geograficzna jednostka. Dokument ten był wspólnie wdrażany od 2000 roku i w wieloletniej perspektywie określał programowanie i wdrażanie działań, które były realizowane w ramach programu Phare CBC i inicjatyw dla współpracy przygranicznej. Wspólny Dokument Programowy brał również pod uwagę wstępny Regionalny Plan Rozwoju przygotowany w ramach SPP, który był częścią programu Phare z 1998 roku dla Polski i Republiki Czeskiej. Wspólny Dokument Programowy zakładał funkcjonowanie trzech podstawowych obszarów działań po obu stronach granicy. Były to:

- ochrona środowiska – inwestycje w oczyszczanie ścieków i systemy kanalizacji,
- gospodarka – rozwój istniejącej i budowa nowej sieci drogowej dla ruchu przygranicznego,
- sfera socjalna – uaktywnianie społeczne lokalnych grup społecznych z wykorzystaniem lokalnych zasobów i przygranicznego położenia (projekty z zakresu „ludzie ludziom” i „wsparcie administracji”). JPD określił także cele szczegółowe programów Współpracy Przygranicznej.

Phare CBC Polska - Republika Czeska:

- wsparcie Republiki Czeskiej i Rzeczypospolitej Polskiej w procesie transformacji i przyspieszenie procesu integracji europejskiej,
- wsparcie dalszego rozwoju potencjału gospodarczego regionów przygranicznych poprzez wzmacnianie istniejących struktur, zwiększanie konkurencyjności przedsiębiorstw oraz ożywianie aktywności gospodarczej po obu stronach granicy
- pokonywanie problemów nękających obszar przygraniczny, takich jak zanieczyszczenie środowiska oraz nieodpowiednia infrastruktura, która oddziałuje na tereny po obydwu stronach granicy,
- zmniejszenie peryferyjnego charakteru tych regionów, a poprzez to podniesienie jakości życia oraz tworzenia sieci współpracy

transgranicznej.

Wspólny Dokument Programowy określił zasięg oddziaływania programu CBC Polska – Czechy na następujące powiaty w województwie śląskim:

- a. powiaty pierwszego pasa: raciborski, wodzisławski, m. Jastrzębie Zdrój, cieszyński, żywiecki,
- b. powiaty drugiego pasa: gliwicki, rybnicki, m. Rybnik, m. Zory, pszczyński, bielski, m. Bielsko-Biała.

Po stronie czeskiej programy Phare CBC Polska – Czechy objęły ówczesny region wschodnioczeski (Východočeský kraj) i północnomorawski (Severomoravský kraj). Po reformie administracyjnej w 2000 r. były to regiony: morawskosląski (Moravskoslezský kraj), ołomuniecki (Olomoucký kraj), pardubicki (Pardubický kraj), královohradecki (Královéhradecký kraj) i liberecki (Liberecký kraj).

W ramach Programów CBC Polska – Republika Czeska zrealizowano pięć programów PL9911 w roku 1999 Wysokość alokacji wyniosła 3 000 000,00 euro wykorzystano 2 608 592,04 czyli 87 % w ramach tej transzy na Śląsku korzystano z komponentu programu PL9911.03 Wspólny Fundusz Małych Projektów.

PL0011 w roku 2000

W edycji 2000 Euroregion Silesia otrzymał 184 000,00 euro dotacji celowej z czego 171 120,00 euro było przeznaczone na dofinansowanie projektów, a 12 880,00 euro było przeznaczone na zarządzanie. Z dostępnej dla Euroregionu Silesia kwoty 171 120,00 euro, zatwierdzono projekty na łączną kwotę 168 174,00 euro. Była to trzecia edycja Wspólnego Funduszu Małych Projektów zarządzana przez Euroregion Silesia. Struktura zatrudnienia w trakcie trwania omawianej edycji ulegała zmianom.²⁶⁵ W dniu 11 listopada 2004 r. zatwierdzono wszystkie projekty, w tym dniu też zostali poinformowani wszyscy beneficjenci, którym przyznano dofinansowanie oraz podpisano umowy grantowe, aby uniknąć opóźnień w realizacji projektów, gdyż pierwsze projekty realizowane były już od grudnia 2002 r.. Wnioskodawcy, których projekty były rekomendowane do dofinansowania, ale ze względu na brak wystarczających środków dofinansowania nie otrzymali,

²⁶⁵ Zbiorczy raport końcowy Euroregionu SILESIA dla WWPWP z realizacji edycji 2000 FMP Linia budżetowa PL0011, s. 1.

zostali o tej decyzji poinformowani w dniu 18.12.2002 r.

- liczba projektów, którym przyznano dofinansowanie: 19
- kwota przyznana na dofinansowanie wybranych 19 projektów (po dokonaniu zmian w budżetach) 168 174 euro
- największa przyznana kwota dofinansowania na projekt: 40 687,00 euro
- najmniejsza przyznana kwota dofinansowania na projekt: 3 273,00 euro
- średnio przyznana kwota dofinansowania na projekt: 8 851,26 euro

Umowy grantowe Euroregionu Silesia z beneficjentami podpisano 30.11.2002 r., termin realizacji projektów na podstawie tych umów skończył się 30.04.2004 r., a płatność końcową ostatniemu beneficjentowi z tej transzy została przekazana w dniu 3 września 2004 r. Starali się realizować projekty zgodnie z harmonogramem z formularza wniosku. W pojedynczych przypadkach zwracali się z prośbą o przesunięcie terminu jakiegoś działania, ale była to różnica od kilku dni do kilkunastu dni. Przy wyborze projektów nie było żadnych problemów. Przy realizacji zdarzały się drobne problemy związane głównie z brakiem informacji od beneficjentów na temat stanu realizacji projektu. Zgodnie z umową grantową byli zobowiązani jedynie do przekazywania raportów końcowych, co w przypadkach, gdy beneficjent nie określił w formularzu wniosku dokładnie daty działania powodowało czasami problemy przy realizacji planu monitoringu w Euroregionie. W trakcie realizacji np. okazywało się także, że beneficjent nie zaplanował wszystkich kosztów związanych z działaniami, że nie przewidział planu B w przypadku imprez plenerowych w związku ze złą pogodą. Przypadki zmiany terminu realizacji danych działań wynikały z nakładania się np. terminu świąt w Czechach z terminem imprezy, z przyczyn pogodowych. W tej edycji nie było problemów z płatnościami końcowymi, oprócz dwóch przypadków. W jednym z nich przy przekazywaniu płatności końcowej, okazało się, że beneficjent zlikwidował konto, które - po wykorzystaniu środków z zaliczki - było już puste, aby nie ponosić kosztów jego utrzymania i płatność końcowa wróciła z powrotem do Euroregionu. Dopiero po ponownym założeniu konta przez beneficjenta, Euroregion ponownie mógł przekazać płatność końcową. W drugim przypadku, beneficjent nie wykorzystał zaliczki, którą następnie WWPWP potrąciła z płatności końcowej innego beneficjenta i dopiero po zwróceniu niewykorzystanej kwoty zaliczki przez

beneficjenta na wydzielone konto, nastąpiło przekazanie wstrzymanej z tego powodu płatności końcowej. Zdarzały się problemy z zakwalifikowaniem niektórych projektów do jednego, konkretnego sektora. Wynikało to z tego, że beneficjent w formularzu wniosku zakwalifikował swój projekt do dwóch lub nawet trzech priorytetów. Najczęściej zdarzało się, że beneficjenci kwalifikowali swoje projekty równocześnie do sektora - zasoby ludzkie, jak i wymiana kulturalna, w dwóch przypadkach kwalifikowano projekty do sektora - rozwój gospodarczy i turystyka oraz do sektora - zasoby ludzkie. Żaden z beneficjentów nie zakwalifikował swojego projektu do sektora demokracja lokalna. Szkoły uzyskały dofinansowanie na 10 projektów, czyli najwięcej (przy czym jedna szkoła uzyskała dofinansowanie dla dwóch projektów, a pozostałe 8 dla jednego), instytucje kulturalne uzyskały dofinansowanie dla czterech projektów (przy czym jedna uzyskała dofinansowanie dla dwóch projektów, a pozostałe 2 dla jednego), gminy uzyskały dofinansowanie tylko dla trzech projektów, a organizacje pozarządowe dla 2 projektów.²⁶⁶ Wszyscy partnerzy zagraniczni pochodzili z Republiki Czeskiej. Jedynie w dwóch przypadkach beneficjent miał dwóch partnerów zagranicznych, w pozostałych był to tylko jeden partner. W przypadku czterech projektów, główny partner nie pochodził z terenu Euroregionu Silesia. We wszystkich czterech projektach partner był z Euroregionu Śląsk Cieszyński. Dodatkowo w jednym projekcie drugi z partnerów pochodził z Euroregionu Beskidy. Żaden z partnerów zagranicznych nie deklarował wkładu finansowego. Partnerzy byli zaangażowani w realizację projektu, zgodnie z deklaracją w formularzu wniosku. Mimo braku deklarowanego wkładu finansowego, ponosili koszty związane z uczestnictwem w niektórych działaniach, niektórzy partnerzy z Czech przeprowadzali podobne imprezy u siebie, w których brali udział Beneficjenci z Polski. Wszystkie wydatki pochodziły wtedy ze środków własnych partnerów czeskich, poza projektem. Były przypadki, gdy partner czeski praktycznie realizował projekt "komplementarny", tylko ze środków własnych, ponieważ uznał, że nie chce starać się o środki z Phare CBC. Partner czeski zapraszał Polaków do siebie. Realizował podobne działania do tych z projektu polskiego, tyle że ze środków własnych. Takie przypadki dotyczą głównie szkół. W przypadku projektów komplementarnych, które nie uzyskały dofinansowania po stronie czeskiej były realizowane mimo to,

²⁶⁶ Tamże, s. 3.

w mniejszej skali, ponieważ dofinansowanie z Programu Phare pomogłoby im zrealizować wszystko z większym rozmachem. Poza tym kilka działań, które miały odbyć się po stronie czeskiej w ogóle się nie odbyło. Każdy z projektów zawierał jakieś ciekawe elementy, działania. W ramach projektów wydawano ciekawe publikacje, włączając w prace nad nimi uczniów; zrobiono ścieżkę rowerową i publikację na tej podstawie; odbyły się wielkie koncerty, na których prezentowano folklor ziem przygranicznych i które obejrzało i wysłuchało kilka tysięcy ludzi; odbyły się spotkania przedsiębiorców z Polski i Czech, co pozwoliło na zacieśnienie kontaktów gospodarczych z partnerskich krajów; uczniowie z różnych szkół z Polski i Czech poznawali walory historyczno-kulturowe i turystyczno-krajoznawcze przygranicznego obszaru; rozwijano współpracę między partnerskimi szkołami, gminami itp. Ale było kilka wzorcowych projektów, które można uznać za szczególnie godne rozpowszechnienia i naśladowania.²⁶⁷ Pierwszym z nich jest np. projekt PL0011.03-L003.14 Centrum Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych Caritas Diecezji Opolskiej "Łączy nas nie tylko niepełnosprawność"- Europejski Rok Osób Niepełnosprawnych", który uzyskał dofinansowanie 22 927,00 euro z czego wykorzystał 88,77 %. Projekt trwał 12 miesięcy i zorganizowano w jego ramach 6 imprez kulturalnych, imprezę turystyczno-krajoznawczą, zajęcia terapeutyczne i olimpiadę sportową. Wszystkie działania były bardzo dobrze przygotowane, w niektórych wydarzeniach, jak np. prezentacji twórczości osób niepełnosprawnych, która odbyła się w Raciborzu, brało udział kilkuset widzów. Projekt pokazał wszystkim, chociaż w małym stopniu świat osób niepełnosprawnych, a samym niepełnosprawnym pozwolił na nawiązanie stałej współpracy oraz wzmocnienie współpracy kulturalnej i sportowej pomiędzy partnerskimi placówkami, opiekunowie mogli wymienić doświadczenia nabyte podczas pracy z osobami niepełnosprawnymi w Polsce, jak i w Czechach. Partner czeski nie uzyskał dofinansowania na swój projekt komplementarny, ale mimo tego zaprosił polskiego partnera na 5 imprez, zarówno sportowych, jak i kulturalnych do Czech, a w edycji 2001 to partner czeski uzyskał dofinansowanie projektu z Phare CBC i Centrum Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych z Raciborza jest partnerem w tym projekcie.

267

Źródło: Internet: <http://www.wwpe.gov.pl/files/ZRR/raporty%20edycja%202000/Edycja%20PL0011%20-%20gr.%20czeska/Silesia%20PL0011%20raport%20koncowy.pdf>.

Następnym ważnym projektem dla Euroregionu Silesia i jego mieszkańców jest "Drugie wydanie (poprawione) książki Norberta Miki i Sarki Belastovej „Wspólne raciborsko-opawskie dziedzictwo. Podręcznik do edukacji regionalnej. – Společné ratibořsko-opavské dědictví. Příručka k regionální výuce." Gimnazjum nr 3 w Raciborzu, w ramach którego wydano poprawiony podręcznik do edukacji regionalnej, tym razem z kolorowymi ilustracjami. Na uwagę zasługuje także fakt, że duży udział w jego powstawaniu mieli uczniowie szkół partnerskich z Raciborza i Opawy-Kylešovic. Uczniowie zbierali materiał ikonograficzny, wykonywali zdjęcia przyrody i zabytków historycznych ziemi raciborskiej, opawskiej, wodzisławskiej, głubczyckiej i karniowskiej. Zdjęcia te następnie znalazły się w książce, a także posłużyły do wykonania folderów oraz witryny internetowej. W ramach projektu powstało 1000 egzemplarzy podręcznika, który trafił już do bibliotek, muzeów, szkół różnego typu (zarówno podstawowych, gimnazjów, jak i liceów). Powstała także witryna internetowa, wykonana przez uczniów. Duże znaczenie dla ludności terenu przygranicznego mają także 2 projekty, ukazujące bogactwo dziedzictwa narodowego, prezentujące folklor ziem przygranicznych szerokiej publiczności oraz mające na celu szerzenie tolerancji i integrację młodzieży na bazie wspólnych korzeni kulturowych. Jeden z tych projektów został zrealizowany przez Stowarzyszenie Kultury Ziemi Raciborskiej "Współpraca artystyczna Raciborza i Krawarza; III Międzynarodowe Spotkania Artystyczne: "Śląsk - kraina wielu kultur."" W ramach tego projektu odbywały się koncerty estradowe w plenerze, warsztaty artystyczne dla dzieci i prelekcje dla młodzieży, wspólne próby czeskiej kapeli i polskiego zespołu "Raciborzanie", wspólne próby polsko-czeskiego zespołu oraz wykład na temat historii stroju ludowego terenów przygranicznych. We wszystkich działaniach brało udział kilkuset uczestników, a same koncerty obejrzało i wysłuchało kilka tysięcy osób. Drugi projekt "Tradycja i folklor bogactwem małych ojczyzn" zrealizowany został przez Miejski Ośrodek Kultury "Centrum" i miał na celu wzbogacanie przejawów życia kulturalnego sąsiadujących ze sobą "małych ojczyzn" oraz nawiązanie wymiany i przyjaźni pomiędzy grupami artystycznymi, środowiskami zamieszkującymi strefę przygraniczną. W ramach tego projektu zrealizowano koncerty, w których łącznie wzięło udział ok. 1200 uczestników i ok. 2500 osób widowni oraz warsztaty folklorystyczne, wystawa fotograficzna,

wystawa strojów ludowych, izba regionalna. W ramach tych dwóch projektów kilka tysięcy ludzi po obu stronach granicy miało możliwość zapoznania się z folklorem strefy przygranicznej. W ramach projektów oraz środków na zarządzanie wydatkowano 138 643,24 euroz zaplanowanych 181 054,00euro, co stanowiło 76,58 % zaplanowanej kwoty dofinansowania Phare. Jedynie środki na zarządzanie zostały wykorzystane w 100 %, w ramach projektów największe wykorzystanie środków miał beneficjent, który wykorzystał 92,48 % otrzymanego dofinansowania, a najmniejsze wykorzystanie wśród beneficjentów wynosiło: 37,73 %. Średnio procent dofinansowania Phare łącznie z środkami na zarządzanie projektami wynosił 74,28. Różnice w otrzymanej i wykorzystanej kwocie dofinansowania wynikają z kilku przyczyn, m.in. z różnic kursowych, z błędów popełnionych przy projektowaniu budżetu (np. wliczeniu podatku VAT do kosztów kwalifikowanych, zawyżeniu szacowanych kosztów) i błędów popełnianych w trakcie realizacji projektu. Łączny wkład własny beneficjentów w ramach wszystkich 19 projektów, deklarowany w formularzu projektu, wynosił 64 465,32 euro, z czego wykorzystano 47 996,74 euro, co stanowi 74,45 % deklarowanej kwoty. Pracownicy Euroregionu wzięli udział w 13 działaniach odbywających się w ramach projektów z tej edycji. Ponadto pięć razy pracownicy brali udział w monitoringu ogólnym, w trakcie którego sprawdzano stan realizacji projektu, dokumenty finansowo-księgowe itp. W trakcie monitoringu nie wykryto większych nieprawidłowości. Zdarzały się drobne uchybienia w realizacji projektów, np. jeden raz nie powiadomiono Euroregionu o zmianie koordynatora projektu (w związku ze zwolnieniem poprzedniego), jeden raz stwierdzono mało widoczne oznaczenia o pomocy UE na sali w trakcie imprezy. Beneficjenci zostali poinformowani o uwagach ze strony Euroregionu i przekazano im zalecenia pokontrolne, do których wszyscy powiadomieni się zastosowali.²⁶⁸ Każda kolejna edycja Funduszu przebiega już bardziej sprawnie i to tak ze względu na to, że beneficjenci mają już pewne doświadczenie (zarówno ci, którzy już otrzymali dofinansowanie, jak i ci, którzy składali wniosek, ale dofinansowania nie otrzymali), jak i ze względu na to, że w kolejnych edycjach są wprowadzane pewne zmiany do Wytycznych dla Wnioskodawców oraz do załączników, czyli np. formularza wniosku. Zmiany wprowadzane po realizacji projektów w edycjach zz.9621, jak i PL9911, sprawiły, że w edycji 2000

²⁶⁸ Tamże, s. 7.

(PL0011) uniknięto pewnych błędów z poprzednich edycji, choć nadal były pewne niedociągnięcia, zwłaszcza w Formularzu wniosku. Te problemy zostały już rozwiązane w edycji 2001, np. były konkretniej opisane polecenia w formularzu wniosku. Został wprowadzony wymóg załączania streszczenia projektu komplementarnego oraz jego budżetu, co pozwala na szybką identyfikację takich projektów. Ponadto problemem dla beneficjentów, jak i dla Euroregionu, był kurs euro z miesiąca rozliczania, bo powodowało to strach zarówno przed dużym niewykorzystaniem środków przy nagłym wzroście kursu euro w stosunku do obowiązującego w trakcie trwania projektu, jak i dużym przekroczeniem - przy nagłym spadku kursu euro. Ogólnie jednak uzyskane efekty niwelują problemy, ponieważ w ramach tych projektów m.in. wydano 11 publikacji, publikację naukową, 2 przewodniki, łącznie brało w nich udział ok. 13 000 uczestników, a samych uczestników pośrednich, czyli widzów, słuchaczy, kibiców było ponad 30 000. Publikacje i inicjatywy kulturalne. Były efektem wszystkich działań w ramach projektów.

Współpraca w zakresie kultury, ochrony środowiska, sportu czy koncepcji rozwojowych w terenie przygranicznym daje duże szanse przełamania stereotypów zakorzenionych w lokalnych społecznościach, czy choćby barier językowych.²⁶⁹

W edycji 2000 Wspólnego Funduszu Małych Projektów, Euroregion Śląsk Cieszyński otrzymał 184.000,00 euro dotacji celowej, z czego 171.120,00 euro było przeznaczone na dofinansowanie projektów, a 12.880,00 euro było przeznaczone na zarządzanie Programem. Z dostępnej dla Euroregionu Śląsk Cieszyński kwoty 171.120,00 euro, zatwierdzono projekty na łączną kwotę 169.652,54 euro. Była to druga edycja Wspólnego Funduszu Małych Projektów zarządzana przez Euroregion Śląsk Cieszyński. Struktura zatrudnienia w trakcie trwania omawianej edycji ulegała zmianom. Po ogłoszeniu zaproszenia do składania wniosków w dniu 17 lipca 2002 r. zostały zaplanowane szkolenia i warsztaty informujące o prawidłowości wypełnienia wymaganych formularzy. Do dnia zamknięcia naboru (16 września godz. 16.00) wpłynęło 69 wniosków z czego 1 został przekazany do oceny przez Komisję Oceniającą w Euroregionie Silesia. Komisja Oceniająca do dnia 2 października 2002r. oceniła wszystkie

²⁶⁹ Materiały zebrane w archiwum Euroregionu Silesia, Iwona Kopaniecka – materiały własne

65 wniosków pod względem technicznym i finansowym na podstawie odpowiedniej siatki oceny.²⁷⁰ Każdy projekt został oceniony przez co najmniej dwóch członków Komisji. Komisja oceniająca zakończyła ocenę techniczną i finansową wniosków i przygotowała listę projektów rekomendowanych wraz z proponowaną kwotą dofinansowania z funduszu. 24 wniosków, których ze względu na zbyt niską końcową ocenę techniczną i finansową, komisja oceniająca nie rekomendowała. Z kwoty 171.120,00 euro dostępnej w ramach tej edycji Funduszu. zaleciła udzielenie wsparcia dla 41 projektów na łączną kwotę 392.537,14 euro. Spotkanie Regionalnego Komitetu Sterującego odbyło się 22 - 23 października 2002r. analizowano rekomendowane projekty pod względem ich dalszej komplementarności (wspólności). Po otrzymaniu od Władzy Wdrażającej Program Współpracy Przygranicznej listy zatwierdzonych projektów przez Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Warszawie Stowarzyszenie „Olza” / Euroregion Śląsk Cieszyński w formie pisemnej poinformował każdego wnioskodawcę o ostatecznej decyzji w sprawie dofinansowania jego propozycji. Ostatecznie dofinansowanych zostało 22 projekty na łączną wartość 169.652,54 euro. Z datą 30 listopada 2002 r. Stowarzyszenie Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza” podpisało umowy grantowe z beneficjentami. Termin realizacji projektów na podstawie tych umów rozpoczął się 30 listopada 2002 r., a zakończył się 30 lipca 2004 r. Dla wszystkich realizujących projekty beneficjentów stowarzyszenie zorganizowało 5 spotkań informacyjno - konsultacyjnych dotyczących realizacji i rozliczania przedsięwzięć. Mieli możliwość wymiany doświadczeń i utrwalenia przedstawionych zmian. Większość beneficjentów zrealizowała projekty zgodnie z terminem i planem deklarowanym we wniosku. Nie obyło się też bez kilku zmian. Przede wszystkim zmiany dotyczyły harmonogramu (często były one niezależne od beneficjenta), jak również zmiany w budżetach – te skorygowane zostały aneksami do umów grantowych. Tylko w projekcie: PL0011.03-L002/19 były zastosowane procedury przetargowe. Problemem w realizacji Funduszu były różnice kursowe euro/pin, np. zdecydowanie wyższy (niż na etapie planowania i sporządzania propozycji projektów do dofinansowania) kurs euro. Było to powodem licznych zmian w budżetach realizowanych projektów i mniejszego wykorzystania przyznanych

²⁷⁰ Raport końcowy Euroregionu Śląsk Cieszyński dla Władzy Wdrażającej Program Współpracy Przygranicznej z realizacji Wspólnego Funduszu Małych Projektów edycji 2000, s. 2.

środków. W przypadku , gdy t złotówka się umacniała beneficjanci rozliczający w tym okresie projekty nie mogli rozliczyć wszystkich kosztów, które ponieśli w trakcie realizacji. Skutkiem niskiego kursu 1 euro było również to, że wartość płatności końcowej z Programu nie refundowała beneficjantom kosztów realizacji przedsięwzięć.

Płatności dla beneficjentów dokonywane zostawały bez większych opóźnień. W przypadku zwrotu przez beneficjanta części otrzymanej zaliczki na konto Stowarzyszenia, kolejna płatność końcowa z Władzy Wdrażającej Program Współpracy Przygranicznej o tą wartość była mniejsza. Natomiast beneficjentowi kolejnej płatności Stowarzyszenie przekazywało zgodnie z zatwierdzonym rozliczeniem. Wniosek o płatność końcową dla ostatniego projektu – PL0011.03-L002/6 – został przekazany 13 sierpnia 2004r. do WWPWP. Po dodatkowych wyjaśnieniach beneficjenta dotyczących merytorycznej części realizacji projektu 21 października 2004r. została przekazana płatność końcowa na wydzielone konto Stowarzyszenia, natomiast 25 października 2005. przesłano ją beneficjentowi. Zaznaczyć jednak należy, że nie była to ostatnia płatność za realizowane projekty. 9 listopada 2005 roku została przekazana płatność końcowa na wydzielone konto Stowarzyszenia na projekt PL0011.03-L002/16, a 12 listopada dokonano przelewu na rzecz beneficjenta. Stowarzyszenie nie realizowało żadnego projektu własnego. Niejednokrotnie beneficjent we wniosku zakwalifikował przedsięwzięcie do kilku priorytetów. W takich przypadkach wniosek był przypisany do jednego sektora przez członków komisji oceniającej. Dziedzina, która zdecydowanie zdominowała przebieg realizacji tej edycji Funduszu była wymiana kulturalna 16 projektów, co stanowiło 72,73 % realizowanych projektów. 4 projekty zrealizowane zostały z sektora: rozwój gospodarczy i turystyka, co stanowiło 18,18 % i po 1 z sektora wspieranie rozwoju demokracji lokalnej (4,545 %) i ochrony środowiska naturalnego (4,545 %). Nie realizowano projektów z sektorów: zasoby ludzkie studia nad planowaniem przestrzennym i rozwojem. Projekty realizowane były przede wszystkim przez władzę lokalną – 15 projektów (68,18 %) ²⁷¹, mniejszy udział w porównaniu z ubiegłą edycją miały organizacje pozarządowe: 6 projektów (27,27 %) i inne organizacje – 1 projekt (4,55 %). W strukturze organizacji pozarządowych znalazły się tylko stowarzyszenia, które zrealizowały 6 projektówz czego 1 nie został rozliczony. Pod pojęciem „władzy lokalnej” mieszczą się: jednostki organizacyjne

²⁷¹ Tamże, s. 5.

samorządu powiatowego, które zrealizowały 2 projekty oraz jednostki organizacyjne samorządu gminnego 13 projektów. Do innych organizacji zaliczona została jednostka szkolnictwa wyższego – Uniwersytet Śląski w Katowicach, Filia w Cieszynie – Instytut Sztuki, Wydział Artystyczny. Charakter Programu Współpracy Przygranicznej Phare CBC posiada wymóg realizacji przedsięwzięć z partnerem zagranicznym na granicy polsko – czeskiej partner pochodzi z Republiki Czech z terenu czeskiej części Euroregionu Śląsk Cieszyński. Żaden z partnerów czeskich nie deklarował swego wkładu finansowego dla realizacji polskiej części projektu. Natomiast chętnie skutecznie angażowali się w ich realizację np. zapraszając czeskie grupy, organizując im dojazd, wymieniając się fachowymi radami i doświadczeniami, promując projekt po stronie czeskiej. Niektórzy beneficjenci podkreślali, że bez udziału pracy partnera czeskiego ich przedsięwzięcie nie udałooby się przeprowadzić. Z 22 realizowanych projektów 12 było realizowanych wspólnie jako projekty komplementarne. W przypadku kiedy beneficjent realizował dwa projekty korzystał z profesjonalizmu jednego partnera czeskiego. W rezultacie pięciu czeskich partnerów zaangażowanych zostało w kilka różnych przedsięwzięć jednocześnie. Zdarzyło się również, że jedna organizacja czeska organizowała różne projekty z dwoma innymi partnerami polskimi. Każdy z realizowanych projektów posiadał ciekawe elementy, które można też uznać za szczególnie godne rozpowszechnienia i naśladowania. Z uwagi na fakt, że Stowarzyszenie stanowi polską stronę Euroregionu Śląsk Cieszyński szczególnie istotne z punktu widzenia realizacji umowy o współpracy regionalnej są projekty wpisujące się w euroregionalne koncepcje, strategie czy plany działań. W grupie projektów turystycznych realizujących zapisy euroregionalnej strategii rozwoju turystyki "Interturism" znalazły się: "Promocja tras turystycznych Cieszyna i Czeskiego Cieszyna elementem integracji Miasta podzielonego granic" Miasta Cieszyn, "Program Transgranicznej promocji turystycznej Gminy Goleszów" Gminnego Ośrodka Kultury w Goleszowie oraz "Pokażmy się Wspólnej Europie! Euroturystyka Śląska Cieszyńskiego" Miasta Wiśla. Dodatkowo dwa pierwsze z projektów wpisują się w statutowe działanie Stowarzyszenia jakim jest realizacja produktu turystycznego pod nazwą: "Szlaki dziedzictwa kulturalno - przyrodniczego Greenways." W założenia projektu polsko-czeskiej współpracy w zakresie wymiany informacji turystycznej "Infoereg 2000" wpisuje się kolejny z projektów Miasta Cieszyn: "Internetowe przełamywanie granic – stworzenie jednolitego systemu

informacyjnego w mieście podzielonym granicą". Natomiast projekt Związku Komunalnego Ziemi Cieszyńskiej "Olza/Olše – rzeka graniczna. Koordynacja metody oraz przygotowanie dokumentów dla polsko-czeskiego programu rewitalizacji dorzecza Olzy" stanowi składową część euroregionalnej strategii 'Rewitalizacji dorzecza rzeki Olzy'. W plan proeuropejskich aktywności Stowarzyszenia wpisuje się przedsięwzięcie Miejskiej Biblioteki Publicznej z Jastrzębia Zdroju "Europejskie Oblicza Kultury". Szczególną rolę odegrała realizacja projektu "Śląsk Cieszyński – Mała Ojczyzna w Europie (Warsztaty Edukacji Regionalnej – Dziedzictwa Kulturowego)". W realizowanych 22 projektach uczestniczyło 37 różnych organizacji w tym 17 różnych partnerów czeskich. Z podsumowania raportów z realizacji projektów wynika, że 16.408 osób bezpośrednio skorzystało z przedsięwzięć realizowanych w ramach edycji. Natomiast 123.081 osób korzystało pośrednio, byli to widzowie, czytelnicy – (przedstawiciele stowarzyszenia „Olza” są przekonani, ²⁷² że to jest zaniżona liczba, gdyż beneficjenci w bardzo różny sposób w swoich raportach z realizacji projektu podawali te informacje. duża Podczas realizacji edycji WFMP wydrukowano też 118.970,00 sztuk różnych publikacji. Dla Wspólnego Funduszu Małych Projektów Polska-Czechy edycji 2000 dla Euroregionu Śląsk Cieszyński na dofinansowanie wszystkich projektów zatwierdzono kwotę 169.652,54 euro. Zgodnie z rozliczeniem 21 przedsięwzięć faktyczna wartość dofinansowania to 150.047,78 euro - co daje różnicę na wartość 19.604,76 euro. Stowarzyszenie w opisywanej edycji nie rozliczyło jednego projektu: PL0011.03-L002/9 dofinansowanego na kwotę 4.851,82 euro, na który otrzymano zaliczkę 2.183,32 euro, którą beneficjent po niedotrzymaniu terminu rozliczenia zwrócił na wydzielone konto Stowarzyszenia. Deklarowany w fiszce wkład własny beneficjentów WFMP edycji 2000 w Euroregionie Śląsk Cieszyński wynosił 76.222,06 euro. W kilku przypadkach zmniejszył się on w dwóch etapach: w momencie podpisania umów na realizację przedsięwzięć wnioskowana wartość dotacji została obniżona, co proporcjonalnie obniżyło wkład własny – oraz w momencie rozliczeń kosztów projektu – planowane koszty były wyższe od rzeczywiście poniesionych. Wartość faktycznie poniesionego wkładu własnego wynosi 69.260,57 euro. Stowarzyszenie „Olza” monitorowało każdy z projektów odbywających się w ramach edycji. Często jeden projekt,

²⁷² Źródło: Internet:<http://www.olza.pl/pl/bip/sprawozdania-z-dzialalnosci>.

w ramach którego odbywało się kilka przedsięwzięć był monitorowany na każdym etapie. Podczas monitoringu sprawdzano stan realizacji projektu. Nie wykryto większych nieprawidłowości. Zdarzały się drobne uchybienia tj. słabo widoczna promocja UE w trakcie imprezy, w takich wypadkach beneficjent był informowany w trakcie trwania wizyty monitorującej. Stowarzyszenie w związku z wprowadzeniem Rozszerzonego Zdecentralizowanego Systemu Wdrażania (EDIS) rozpoczęło w maju 2003r. monitorowanie projektów zgodnie z dokumentem „Modelu monitorowania realizacji projektów w Euroregionie Śląsk Cieszyński”. Dla każdego projektu sporządzana była zbiorcza notatka pokontrolna, raporty kwartalne oraz raporty z realizacji projektu i raporty z realizacji celów projektu. Ponadto z większości wizyt Stowarzyszenie sporządza dokumentację fotograficzną, analizowane są artykuły prasowe z wybranych lokalnych tytułów oraz publikacje powstałe w trakcie realizacji projektów. Integralną częścią „Modelu...” były regularne kwartalne spotkania informacyjno – konsultacyjne przyjmujące często formę warsztatów z beneficjentami. Podkreślenia wymaga również dodatkowa funkcja realizowanych dzięki dofinansowaniu UE z Programu CBC projektów jaką jest styczność z europejskimi procedurami zarządzania projektami, co w przypadku kilku z beneficjentów z edycji 2000 wydatnie wsparło pozyskiwanie środków finansowych z innych programów pomocy zagranicznej Unii Europejskiej.

W edycji 2001 Euroregion Silesia otrzymał 129 286,19 euro dotacji celowej, z czego 122 286,19 euro było przeznaczone na dofinansowanie projektów, a 7 000,00 euro było przeznaczone na zarządzanie. Z dostępnej dla Euroregionu Silesia kwoty 122 286,19 euro zatwierdzono projekty na łączną kwotę 122 286,19 euro. Była to czwarta edycja Wspólnego Funduszu Małych Projektów zarządzana przez Euroregion Silesia. Struktura zatrudnienia w trakcie trwania omawianej edycji ulegała zmianom. W dniu 07 listopada 2003 r. Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej zatwierdziło projekty, w dniu 26 listopada 2003 r. zostali poinformowani wszyscy beneficjenci, którym przyznano dofinansowanie oraz podpisano umowy grantowe, aby uniknąć opóźnień w realizacji projektów, gdyż pierwsze projekty realizowane były już od grudnia 2003 r.. Wnioskodawcy, których projekty były rekomendowane do dofinansowania, ale, ze względu na brak wystarczających środków, dofinansowania nie otrzymali, zostali o tej decyzji poinformowani w dniu 28 listopada 2003 r. W dniu 29 stycznia 2004 r. Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej zatwierdziło projekty z listy rezerwowej, o czym czterej Beneficjenci, którym

przyznano dofinansowanie zostali poinformowani z końcem stycznia 2004 r. Dofinansowanie przyznano 13 projektom w kwocie 92988,95 euro oraz czterem projektom rezerwowym w wysokości 29297,24 euro. Dofinansowania przyznane zostało 13 projektom w wysokości 92 988,95 euro oraz czterem projektom rezerwowym w kwocie 29297,24 euro, z których najwyższe dofinansowanie otrzymał projekt w wysokości 35100 euro. Umowy grantowe Euroregionu Silesia z beneficjentami podpisano w dniu 26 listopada 2003 r., a termin realizacji projektów na podstawie tych umów upłynął 31.05.2005 r., a płatność końcowa ostatniemu beneficjentowi z tej transzy została przekazana w dniu 26 sierpnia 2005 r. Beneficjenci zwracali się z prośbą o zmianę harmonogramu z formularza wniosku, w przypadku konieczności przesunięcia terminu jakiegoś działania, ale były to sporadyczne przypadki.²⁷³ Przy realizacji zdarzały się drobne problemy związane głównie z brakiem informacji od beneficjentów na temat stanu realizacji projektu. Zgodnie z umową grantową beneficjenci są zobowiązani jedynie do przekazywania raportów końcowych, co w przypadkach, gdy beneficjent nie określił w formularzu wniosku dokładnie daty działania, powodowało czasami problemy przy realizacji planu monitoringu w Euroregionie. W trakcie realizacji np. okazywało się także, że beneficjenci nie zaplanowali wszystkich kosztów związanych z działaniami, zaś głównym problemem dla beneficjentów były duże różnice kursowe pomiędzy planowaniem budżetu, a zakończeniem projektu – czasami po kilkunastu miesiącach od momentu planowania, gdzie kurs euro spadł prawie o 1 pln. Przypadki zmiany terminu realizacji danych działań wynikały z nakładania się np. terminu świąt w Czechach z terminem imprezy, z przyczyn pogodowych. W edycji 2001 nie było problemów z płatnościami końcowymi. Zdarzały się problemy z zakwalifikowaniem niektórych projektów do jednego konkretnego sektora. Wynikało to z tego, że beneficjent w formularzu wniosku zakwalifikował swój projekt do dwóch lub nawet trzech priorytetów. Najczęściej zdarzało się, że beneficjenci kwalifikowali swoje projekty równocześnie do sektora - wymiana kulturalna, jak i zasoby ludzkie, w dwóch przypadkach kwalifikowano projekty do sektora - rozwój gospodarczy i turystyka oraz do sektora – transgraniczne studia i koncepcje rozwojowe, natomiast żaden z beneficjentów nie zakwalifikował swojego projektu

²⁷³ Zbiorczy raport końcowy Euroregionu SILESIA dla WWPWP z realizacji edycji 2001 FMP Linia budżetowa PL0109, s. 4.

tylko i wyłącznie do sektora - transgraniczne studia i koncepcje rozwojowe.²⁷⁴ Gminy uzyskały dofinansowanie na 6 projektów, czyli najwięcej (przy czym dwie gminy uzyskały dofinansowanie dla dwóch projektów, a pozostałe dwie dla jednego), instytucje kulturalne uzyskały dofinansowanie dla czterech projektów (przy czym jedna uzyskała dofinansowanie dla dwóch projektów, a pozostałe dwie dla jednego), organizacje pozarządowe uzyskały dofinansowanie także dla 4 projektów, a szkoły tylko dla 3 projektów. Wszyscy partnerzy zagraniczni pochodzili z Republiki Czeskiej. W dwóch przypadkach beneficjent miał trzech partnerów zagranicznych, w jednym przypadku miał dwóch partnerów czeskich, zaś w pozostałych był to tylko jeden partner. W przypadku pięciu projektów, główny partner nie pochodził z terenu Euroregionu Silesia. We wszystkich czterech projektach partner był z Euroregionu Śląsk Cieszyński. Żaden z partnerów zagranicznych nie deklarował wkładu finansowego, partnerzy byli jednak zaangażowani w realizację projektu zgodnie z deklaracją w formularzu wniosku. Mimo braku deklarowanego wkładu finansowego ponosili koszty związane z uczestnictwem w niektórych działaniach, niektórzy partnerzy z Czech przeprowadzali podobne imprezy u siebie, w których brali udział beneficjenci projektu polskiego. Wszystkie wydatki pochodziły wtedy ze środków własnych partnerów czeskich. Były przypadki, gdy partner czeski praktycznie realizował projekt "komplementarny" tylko ze środków własnych, ponieważ uznał, że nie chce starać się o środki z Phare CBC lub innego źródła, gdyż jest to zbyt trudne. Partner czeski zapraszał Polaków do siebie, realizował podobne działania do tych z projektu polskiego, tyle że ze środków własnych. Takie przypadki dotyczą głównie szkół. Projekty komplementarne, które nie uzyskały dofinansowania po stronie czeskiej, były realizowane w trochę mniejszej skali. Każdy z projektów zawierał jakieś ciekawe elementy, działania. W ramach projektów wydawano ciekawe publikacje, włączając w prace nad nimi uczniów; opracowano strategie dla MŚP; odbyły się wielkie koncerty, na których prezentowano folklor ziem przygranicznych i które obejrzało i wysłuchało kilka tysięcy ludzi; odbyły się spotkania przedsiębiorców z Polski i Czech, co pozwoliło na zacieśnienie kontaktów gospodarczych z partnerskimi krajami. Uczniowie z różnych szkół z Polski i Czech poznawali walory historyczno - kulturowe i turystyczno - krajoznawcze przygranicznego obszaru. Rozwijano współpracę między partnerskimi szkołami,

²⁷⁴ Tamże, s. 7.

gminami, jednostkami ochotniczej straży pożarnej itp., ale było kilka wzorcowych projektów, które można uznać za szczególnie godne rozpowszechnienia i naśladowania. Pierwszym z nich jest projekt PL0109.03-L003/3 Gminnego Zespołu Oświaty, Kultury, Sportu i Turystyki w Krzyżanowicach z siedzibą w Tworkowie "Jedność małych ojczyzn jednością Unii Europejskiej", który uzyskał dofinansowanie 8 903,50 euro z czego wykorzystał 93,79 %. Projekt trwał 7 miesięcy i zorganizowano w jego ramach plener malarski, warsztaty plastyczne dla młodzieży szkolnej, seminarium na temat historycznych uwarunkowań transgranicznej integracji w ramach UE czterech gmin partnerskich biorących udział w projekcie (1 gmina polska i 3 gminy czeskie) i koncert muzyki klasycznej. Wszystkie działania były bardzo dobrze przygotowane, w ramach projektu powstała publikacja w nakładzie 1000 szt. oraz film na temat działań związanych z projektem. Celami projektu było rozwijanie długotrwałej współpracy kulturalnej pomiędzy grupami społecznymi działającymi w regionie przygranicznym oraz poznanie tradycji kulturowych sąsiadów oraz pogłębienie wiedzy na temat wspólnych korzeni po obu stronach. Duże znaczenie dla ludności terenu przygranicznego miał także projekt PL0109.03-L003/1 Stowarzyszenia Kultury Ziemi Raciborskiej „Ocalić od zapomnienia”, ukazujący bogactwo dziedzictwa narodowego prezentujący folklor ziem przygranicznych szerokiej publiczności oraz mający na celu szerzenie tolerancji i integrację młodzieży na bazie wspólnych korzeni kulturowych. W ramach tego projektu odbywały się koncerty estradowe w plenerze, integracyjne warsztaty artystyczne dla dzieci i prelekcje dla młodzieży, wystawy fotograficzne, wystawy zabytkowych strojów ludowych i sprzętów gospodarstwa domowego, wspólne próby czeskiej kapeli i polskiego zespołu "Raciborzanie", wspólne próby polsko-czeskiego zespołu oraz wykład na temat historii stroju ludowego terenów przygranicznych. We wszystkich działaniach brało udział kilkuset uczestników, a same koncerty obejrzało i wysłuchało kilkadziesiąt tysięcy osób. Projekt miał na celu wzbogacanie przejawów życia kulturalnego sąsiadujących ze sobą "małych ojczyzn" oraz nawiązanie wymiany i przyjaźni pomiędzy grupami artystycznymi, środowiskami zamieszkującymi strefę przygraniczną. W ramach tego projektu kilkadziesiąt tysięcy ludzi po obu stronach granicy miało możliwość zapoznania się z folklorem strefy przygranicznej. W ramach projektów oraz środków na zarządzanie wydatkowano 110 406,46 euro z zaplanowanych 128 477,28 euro przyznanego dofinansowania Phare, co stanowiło 85,93 % przyznanej kwoty

dofinansowania. Jedynie środki na zarządzanie zostały wykorzystane w 100 %, w ramach projektów największe wykorzystanie środków miał beneficjent, który wykorzystał 99,99 % otrzymanego dofinansowania, a najmniejsze wykorzystanie wśród beneficjentów wynosiło: 47,39 %. Nastąpiła znaczna poprawa w stosunku do edycji 2000, ponieważ wykorzystano o 10 % więcej z przyznanej kwoty dofinansowania, przy czym dwóch beneficjentów wykorzystało poniżej 60 % przyznanej kwoty, ale aż 5 beneficjentów wykorzystało ponad 90 % przyznanych środków. Średni procent dofinansowania Phare, łącznie ze środkami na zarządzanie projektami wynosił 74,68 %. Różnice w otrzymanej i wykorzystanej kwocie dofinansowania wynikają między innymi z różnic kursowych, z błędów popełnionych przy projektowaniu budżetu (np. wliczeniu podatku VAT do kosztów kwalifikowanych, zawyżeniu szacowanych kosztów) błędów popełnianych w trakcie realizacji projektu. Największym problemem dla beneficjentów, jak i dla Euroregionu był kurs euro z miesiąca rozliczania powodujący obawę zarówno przed dużym niewykorzystaniem środków przy nagłym wzroście kursu euro w stosunku do obowiązującego w trakcie trwania projektu, jak i znacznym przekroczeniem przy nagłym spadku kursu euro. Ogólnie jednak uzyskane efekty niwelują każde problemy, ponieważ w ramach tych projektów m.in. wydano 14 publikacji, łącznie brało w nich udział ponad 5 tysięcy ²⁷⁵ uczestników, a samych uczestników pośrednich, czyli widzów, słuchaczy, kibiców było ponad 60 tysięcy. Publikacje, przewodniki, wystawy, zdjęcia, materiały seminaryjne itp. są trwałym efektem wszystkich działań w ramach projektów. Dzięki rozpropagowaniu publikacji wśród uczestników projektów, przekazaniu części nakładu do szkół i bibliotek na terenie Euroregionu Silesia oraz instytucji kultury i sztuki, ilość osób mogących się z nimi zapoznać będzie mogła wielokrotnie przekroczyć wielkość nakładu. Dzięki wspólnemu udziałowi we wszystkich działaniach uczestników polskich i czeskich z 42 organizacji z obu krajów mieli oni możliwość rozpoczęcia lub rozwijania współpracy transgranicznej. Współpraca w zakresie kultury, ochrony środowiska, sportu czy koncepcji rozwojowych w terenie przygranicznym daje duże szanse przełamywania stereotypów zakorzenionych w lokalnych społecznościach, czy barier językowych.

²⁷⁵ Raport finansowy, Euroregionu SILESIA dla WWPWP z realizacji edycji 2001 FMP Linia budżetowa PL0109, s. 1-7.

W kolejnej edycji 2001 Wspólnego Funduszu Małych Projektów Euroregion Śląsk Cieszyński otrzymał 100.000,00 euro dotacji celowej, z czego 93.000,00 euro było przeznaczone na dofinansowanie projektów, a 7.000,00 euro było przeznaczone na zarządzanie Programem. Z dostępnej dla Euroregionu Śląsk Cieszyński kwoty 93.000,00 euro, zatwierdzono 11 projektów na łączną kwotę 92.979,00 euro. Natomiast 29 stycznia 2004r. Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Warszawie zatwierdziło dodatkowo 4 projekty z listy rezerowej na łączną kwotę 30.100,75 euro.²⁷⁶ Do dnia zamknięcia naboru wpłynęło 48 wniosków. W dniu 18 sierpnia 2003 roku Komisja Oceniająca po ocenie formalnej wykluczyła 15 wniosków głównie z powodu przedłożenia niekompletnej dokumentacji np.: deklaracja partnerstwa nie została podpisana przez wnioskodawcę, przedłożony budżet nie był kompletny czy też nie załączono statutu. Komisja Oceniająca do dnia 20 sierpnia 2003r. oceniła wszystkie 33 wnioski pod względem technicznym i finansowym na podstawie odpowiedniej siatki oceny. Każdy projekt został oceniony przez co najmniej dwóch członków Komisji. Komisja Oceniająca zakończyła ocenę techniczną i finansową wniosków i przygotowała listę projektów rekomendowanych wraz z proponowaną kwotą dofinansowania z Funduszu. 5 wniosków, których ze względu na zbyt niską końcową ocenę techniczną i finansową komisja oceniająca nie rekomendowała. Z kwoty 93 tysięcy euro dostępnej w ramach tej edycji Funduszu komisja oceniająca rekomendowała o udzielenie wsparcia dla 28 projektów na łączną kwotę 220.463,58 euro. Spotkanie Regionalnego Komitetu Sterującego odbyło się w dniach 17-18 września 2003r. w Opawie analizowano rekomendowane projekty pod względem ich dalszej komplementarności (wspólności). Po otrzymaniu od Władzy Wdrażającej Program Współpracy Przygranicznej listy zatwierdzonych projektów przez Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Warszawie, Stowarzyszenie Olza" / Euroregion Śląsk Cieszyński w formie pisemnej poinformował każdego wnioskodawcę o ostatecznej decyzji w sprawie dofinansowania jego propozycji. Wtedy dofinansowanych zostało 11 projektów na łączną wartość 92.979,00 euro.

Natomiast z dniem 29 stycznia 2004r. dodatkowo zatwierdzono 4 projekty

²⁷⁶ Raport końcowy Euroregionu Śląsk Cieszyński dla Władzy Wdrażającej Program Współpracy Przygranicznej z realizacji Wspólnego Funduszu Małych Projektów edycji 2001, s.1.

z listy rezerwowej na kwotę 30.100,75 euro.²⁷⁷ Z datą 14 listopada 2003r. Stowarzyszenie Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza” podpisało umowy grantowe z pierwszymi beneficjentami. Termin realizacji projektów na podstawie tych umów rozpoczął się 17 listopada 2003 r., a zakończył się 30 kwietnia 2005 r. Natomiast umowy grantowe dla projektów z listy rezerwowej podpisane zostały z datą 30 stycznia 2004r. Większość beneficjentów zrealizowała projekty zgodnie z terminem i planem deklarowanym we wniosku. Nie obyło się też bez kilku zmian. Przede wszystkim zmiany dotyczyły harmonogramu (często były one niezależne od beneficjenta), jak również zmiany w budżetach – te skorygowane zostały aneksami do umów grantowych. W tej edycji Programu WFMP nie były zastosowane procedury przetargowe. Problemem w realizacji Funduszu były różnice kursowe euro/pln. Płatności dla beneficjentów dokonywane zostawały bez większych opóźnień. Wniosek o płatność końcową dla ostatniego projektu – PL0109.03-L002/09 – został przekazany w dniu 17 czerwca 2005 r. do WWPWP, a 18 lipca 2005 r. została przekazana płatność końcowa na wydzielone konto Stowarzyszenia, natomiast 25 lipca 2005r. przesłano ją beneficjentowi. Dziedzina, która zdecydowanie zdominowała przebieg realizacji tej edycji Funduszu była wymiana kulturalna 13 projektów, co stanowiło 86,67% realizowanych projektów po 1 projekcie z sektora wspieranie rozwoju demokracji lokalnej (6,665 %) i studia nad planowanie przestrzennym i rozwojem (6,665 %). Nie realizowano projektów z sektorów: zasoby ludzkie, rozwój gospodarczy i turystyka, ochrona środowiska naturalnego. Projekty realizowane były przede wszystkim przez władzę lokalną – 15 projektów (68,18%), mniejszy udział w porównaniu z ubiegłą edycją miały organizacje pozarządowe, 6 projektów (27,27 %) i inne organizacje – 1 projekt (4,55%). W strukturze organizacji pozarządowych znalazły się tylko stowarzyszenia, które zrealizowały 6 projektów, z czego 1 nie został rozliczony. Pod pojęciem „władzy lokalnej” mieszczą się: jednostki organizacyjne samorządu powiatowego, które zrealizowały 2 projekty oraz jednostki organizacyjne samorządu gminnego 13 projektów. Do innych organizacji zaliczona została jednostka szkolnictwa wyższego – Uniwersytet Śląski w Katowicach, Filia w Cieszynie – Instytut Sztuki, Wydział Artystyczny. Charakter Programu Współpracy Przygranicznej Phare CBC posiadał wymóg realizacji przedsięwzięć z partnerem zagranicznym na granicy

²⁷⁷ Tamże, s. 4.

polsko – czeskiej partner pochodził z Republiki Czech z terenu czeskiej części Euroregionu Śląsk Cieszyński. Żaden z partnerów czeskich nie deklarował swego wkładu finansowego dla realizacji polskiej części projektu. Natomiast chętnie i skutecznie angażowali się w ich realizację np. zapraszając czeskie grupy, organizując im dojazd, wymieniając się fachowymi radami i doświadczeniami, promując projekt po stronie czeskiej. Niektórzy beneficjanci podkreślali, że bez udziału pracy partnera czeskiego ich przedsięwzięcie nie udałooby się przeprowadzić. Beneficjenci podczas realizacji przedsięwzięć zapraszali również sąsiadujących Słowaków, a także Węgrów, Francuzów itp. Z 15 realizowanych projektów 10 było zrealizowanych wspólnie jako projekty komplementarne współfinansowane z Programu po obu stronach granicy. Trzeba podkreślić, że dodatkowo trzy z realizowanych w tej edycji projektów składane również były jako projekty komplementarne. Dwa przestały nimi być po odrzuceniu projektu partnera czeskiego realizowane przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Cieszynie oraz Książnicę Cieszyńską w Cieszynie (co ujęto na spotkaniu RKS). Trzeci - Cieszyńskiego Towarzystwa Fotograficznego w Cieszynie nie był realizowany. Z tego wynika, że tylko 2 projekty, które zostały złożone samodzielnie (bez lustrzanego projektu po drugiej stronie) zostały dofinansowane. Każdy z realizowanych projektów posiadał ciekawe elementy, które można też uznać za szczególnie godne rozpowszechnienia i naśladowania. Szczególnie istotne z punktu widzenia realizacji umowy o współpracy regionalnej są projekty wpisujące się w euroregionalne koncepcje, strategie czy plany działań. W grupie projektów turystycznych, realizujących zapisy euroregionalnej strategii rozwoju turystyki "Interturism" znalazły się: "Czantoria bez granic 2005-2015" Miasta Ustroń. W plan proeuropejskich aktywności Stowarzyszenia wpisuje się przedsięwzięcie Miejskiej Biblioteki Publicznej z Jastrzębia Zdroju "Oblicza Europy". Szczególną rolę odegrała realizacja projektów przez Beneficjentów – którzy do tej pory nie korzystali z tego rodzaju pomocy wsparcia finansowego: Miejski Ośrodek Kultury w Jastrzębiu Zdroju - Euroregionalny Festiwal „Śląskie Dni” , Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Cieszynie - Wzmacnianie współpracy transgranicznej w obszarze polityki społecznej, Urząd Gminy w Godowie - Dni na Granicy - Dni Godowa, Urząd Gminy w Jaworzu - Jaworze Europy - Europa Jaworzu. Kultura 2004, Gminny Ośrodek Kultury w Jasienicy - Wendelin - sztuka i natura. Spotkanie z tradycją i legendą, Miejsko-Gminny Ośrodek Kultury

w Strumieniu - Wspólna Etiuda. Dzięki realizacji wspólnego przedsięwzięcia Miejski Ośrodek Kultury w Jastrzębiu Zdroju podpisał umowę o współpracy z czeską Gminą Dolni Łomna - jest to jeden z przykładów inicjowania przez Program współpracy transgranicznej, tam gdzie jeszcze do tej pory nie było żadnych kontaktów. W realizowanych 15 projektach uczestniczyło 32 różnych organizacji, w tym 15 różnych partnerów czeskich. Z podsumowania raportów z realizacji projektów wynika, że 7.429 osób bezpośrednio skorzystało z przedsięwzięć realizowanych w ramach edycji. Natomiast 29.124 osób korzystało pośrednio, byli to widzowie, czytelnicy. Powstała również niezliczona liczba odwiedzających witryny internetowe.

²⁷⁸ Dla Wspólnego Funduszu Małych Projektów Polska - Czechy edycji 2001 dla Euroregionu Śląsk Cieszyński na dofinansowanie wszystkich projektów zatwierdzono kwotę 123.079,75 euro. Zgodnie z rozliczeniem 14 przedsięwzięć faktyczna wartość dofinansowania to 110.753,40 euro - co daje różnicę na wartość 12.325,85 euro. Stowarzyszenie w opisywanej edycji nie rozliczyło jednego projektu: PL0109.03-L002/14 dofinansowanego na kwotę 4.350,00 euro, gdyż beneficjent odstąpił od realizacji umowy.

W edycji 2002 Euroregion Silesia otrzymał 100 tysięcy euro dotacji celowej, z czego 93 tysiące było przeznaczone na dofinansowanie projektów, a 7 tysięcy na zarządzanie. Z dostępnej dla Euroregionu Silesia kwoty 93 tysięcy, zatwierdzono projekty na łączną kwotę 92 877,15 euro. W dniu 17 listopada 2004 r. zatwierdzono wszystkie projekty, w tym dniu też zostali poinformowani wszyscy beneficjenci, którym przyznano dofinansowanie, zaś umowy grantowe podpisano w dniu 24 listopada 2004 r., aby uniknąć opóźnień w realizacji projektów, gdyż pierwsze projekty realizowane były już od grudnia 2004 r. ²⁷⁹ Umowy grantowe Euroregionu Silesia z Beneficjentami podpisano 24.11.2004 r., termin realizacji projektów na podstawie tych umów skończył się 30 września 2005 r., a płatność końcową ostatniemu beneficjentowi z tej transzy została przekazana w dniu 1 grudnia 2005 r. Beneficjenci zrealizowali projekty zgodnie z harmonogramem z formularza wniosku. W pojedynczych przypadkach zwracali się z prośbą o przesunięcie terminu jakiegoś działania, ale była to różnica

²⁷⁸ Dane archiwum, *Stowarzyszenie Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza”*, polska strona Euroregionu Śląsk Cieszyński.

²⁷⁹ Zbiorczy raport końcowy Euroregionu SILESIA dla WWPWP z realizacji edycji 2002 FM Linia budżetowa PL2002/000-607, s.1.

od kilku dni do kilkunastu dni. Przy wyborze projektów nie było żadnych problemów. Przy realizacji zdarzały się drobne problemy, związane głównie z brakiem informacji od beneficjentów na temat stanu realizacji projektu. Zgodnie z umową grantową Beneficjenci są zobowiązani jedynie do przekazywania raportów końcowych, co w przypadkach, gdy beneficjent nie określił w formularzu wniosku dokładnie daty działania, powodowało czasami problemy przy realizacji planu monitoringu w Euroregionie. W trakcie realizacji np. okazywało się także, że partner czeski nie otrzymał grantu, w związku z czym większość działań musiał przejąć Beneficjent. Problemem była także czasochłonna i zawiła procedura związana z przekraczaniem granicy przez dzieci przedszkolne bez rodziców a także inne problemy formalne na granicy. Beneficjent nie zaplanował wszystkich kosztów związanych z działaniami, że nie przewidział planu B w przypadku imprez plenerowych w związku ze złą pogodą. Przypadki zmiany terminu realizacji danych działań wynikały z nakładania się np. terminu świąt w Czechach z terminem imprezy, z przyczyn pogodowych. W tej edycji nie było problemów z płatnościami końcowymi. Zdarzały się problemy z zakwalifikowaniem niektórych projektów do jednego konkretnego sektora. Wynikało to z tego, że beneficjent w formularzu wniosku zakwalifikował swój projekt do dwóch priorytetów. Najczęściej zdarzało się, że beneficjenci kwalifikowali swoje projekty równocześnie do sektora - zasoby ludzkie, jak i wymiana kulturalna. Żaden z beneficjentów nie zakwalifikował swojego projektu do sektora demokracja lokalna, transgraniczne studia i koncepcje rozwojowe oraz rozwój gospodarczy i turystyka. Instytucje kulturalne uzyskały dofinansowanie na 7 projektów, czyli najwięcej (przy czym jedna instytucja uzyskała dofinansowanie dla trzech projektów, a pozostałe 4 dla jednego), szkoły uzyskały dofinansowanie dla czterech projektów tak samo jak gminy.²⁸⁰ Wszyscy partnerzy zagraniczni pochodzili z Republiki Czeskiej. W przypadku dwóch projektów główny partner nie pochodził z terenu Euroregionu Silesia. W obu przypadkach partner był z Euroregionu Śląsk Cieszyński. Żaden z partnerów zagranicznych nie deklarował wkładu finansowego. Partnerzy byli zaangażowani w realizację projektu, zgodnie z deklaracją w formularzu wniosku. Mimo braku deklarowanego wkładu finansowego ponosili koszty związane z uczestnictwem w niektórych działaniach, niektórzy partnerzy z Czech przeprowadzali podobne imprezy u siebie, w których brali udział Beneficjenci z Polski. Wszystkie wydatki

²⁸⁰ Tamże, s. 4.

pochodziły wtedy ze środków własnych partnerów czeskich, poza projektem. Były przypadki, gdy partner czeski praktycznie realizował projekt "komplementarny", tylko ze środków własnych, ponieważ uznał, że nie chce starać się o środki z Phare CBC. Partner czeski zapraszał Polaków do siebie, realizował podobne działania do tych z projektu polskiego, tyle że ze środków własnych. Takie przypadki dotyczą głównie szkół. W przypadkach realizacji projektów komplementarnych, które nie uzyskały dofinansowania po stronie czeskiej, to były realizowane mimo tego faktu, ale w trochę mniejszej skali, ponieważ dofinansowanie z Programu Phare pomogłoby im zrealizować wszystko z większym rozmachem. Poza tym kilka działań, które miały odbyć się po stronie czeskiej, w ogóle się nie odbyło. W ramach projektów w edycji 2002 wydawano ciekawe publikacje, włączając w prace nad nimi uczniów. Odbyły się wielkie koncerty, na których prezentowano folklor ziem przygranicznych i które obejrzało i wysłuchało kilka tysięcy ludzi; uczniowie z różnych szkół z Polski i Czech poznawali walory historyczno - kulturowe i turystyczno - krajoznawcze przygranicznego obszaru. Rozwijano współpracę między partnerskimi szkołami, gminami itp., ale było kilka wzorcowych projektów, które można uznać za szczególnie godne rozpowszechnienia i naśladowania. Projekt PL2002/000-607.03-L003/5 Przedszkola nr 24 w Raciborzu „Integracja bez granic”, który uzyskał dofinansowanie w wysokości 2 959,20 euro , z czego wykorzystał 96,33 %. Projekt trwał 10 miesięcy i zorganizowano w jego ramach 4 spotkania, w tym warsztaty i konkursy dla 120 dzieci, w trakcie których dzieci mogły się realizować w dziedzinie plastycznej, sportowej i intelektualnej. Poznały nowe metody pracy i zabawy. Projekt bardzo ciekawy poprzez wprowadzenie dzieci w wieku przedszkolnym w temat regionalizmu i współpracy transgranicznej. Wszystkie działania idealnie wpisywały się w temat wyrównywania szans, ponieważ zarówno placówka polska, jak i czeski partner są przedszkolami integracyjnymi, w których uczą się dzieci niepełnosprawne razem z pełnosprawnymi kolegami. Dowodem zaś na to, że projekt okazał się interesujący nie tylko dla jego pomysłodawców jest fakt dużej ilości dzieci i nauczycieli uczestniczących we wszystkich działaniach. Projekt PL2002/000-607.03-L003/2 Zespołu Szkół Ogólnokształcących w Tworkowie „Współpraca nas zbliża, Europa nas łączy”, który uzyskał dofinansowanie 3318,00 euro z czego wykorzystał 72,35 % oraz PL2002/000-607.03-L003/1 Gimnazjum w Markłowicach „Szkolne Pomosty

Przyjaźni na rzecz pełnej integracji europejskiej", który uzyskał dofinansowanie w wysokości 9710,40, z czego wykorzystał 83,63%. Ogólnie projekty były bardzo ciekawe poprzez różnorodność działań związanych z ich realizacją oraz przez fakt, że wnioskodawcy ci po raz pierwszy wystąpili o tego typu grant. W ramach pierwszego z wymienionych powyżej projektów wszystkie spotkania miały za cel promowanie ekologicznego stylu życia, turystyki, sportu oraz świadomości regionalnej. W tym celu zorganizowano m.in. dwie wycieczki, dwa warsztaty ekologiczne, dwudniowy festyn rodzinny oraz olimpiadę sportową, a jako podsumowanie wydano 1000 szt. folderu opisującego współpracę obu szkół. W ramach drugiego projektu głównym działaniem był polsko-czeski obóz narciarski, w czasie którego odbyło się szereg imprez propagujących zdrowy styl życia. Innymi działaniami w ramach tego projektu były m.in. warsztaty fotograficzne i plastyczne, olimpiada sportowa oraz wystawa osiągnięć warsztatowych i integracyjnych. Wielorakość działań w obu tych projektach, sprzyjała nawiązaniu ściślejszej współpracy pomiędzy uczniami polskich i czeskich szkół oraz integracji nie tylko społeczności szkolnych, ale także szerzej pojętej społeczności lokalnej pogranicza polsko - czeskiego, np. rodziców i innych osób zwiedzających wystawy po obu stronach granicy. Szereg spotkań pedagogów obu szkół - wnioskodawców z ich czeskimi partnerami, służyły pogłębianiu kontaktów oraz porównaniu metod pracy z dziećmi w obu krajach, co z pewnością zaowocowało przejmowaniem dobrych praktyk i wzbogaciło propozycję wszystkich szkół biorących udział w tych projektach. Następnym ważnym projektem dla Euroregionu Silesia i jego mieszkańców było przedsięwzięcie PL2002/000-607.03-L003/13 „Czysto, zdrowo i świadomie w zjednoczonej Europie – biblioteka kuźnią świadomości regionalnej i ekologicznej.” Miejskiej i Powiatowej Biblioteki Publicznej w Raciborzu, który uzyskał dofinansowanie w wysokości 7230,00 euro z czego wykorzystano 91,35%. Projekt jest bardzo interesujący i na czasie ze względu na podjęcie tematu edukacji regionalnej oraz świadomości ekologicznej. Temat ten był przedstawiony w formie cyklu wykładów dla młodzieży pt. „Homo Europeansis, czyli pięć tez na temat mojej świadomości ekoregionalnej”, które zostały przygotowane i wygłoszone przez wybitnych znawców zagadnień z historii, ekologii i etnografii regionu. Jednocześnie wydano publikację pt. „Informator Centrum Edukacji Ekologicznej MiPBP w Raciborzu rozszerzony o zbiory Knihovny Petra Bezruha w Opawie.”, która ma służyć młodzieży, studentom

oraz wszystkim zainteresowanym tematem ekologii pomocą w uzyskaniu informacji wskazówek na ten temat. W ramach tego projektu poza przeprowadzeniem cyklu interesujących wykładów oraz wydaniem publikacji, zorganizowano także konkurs plastyczny dla dzieci i młodzieży pt. „Od Mieszka i Dobrawy do Homo Europeansis, czyli Ohma wizja drogi do wspólnej Europy”, który miał na celu skłonienie młodych ludzi do zapoznania się z dziejami obu krajów.²⁸¹

W edycji 2002 Wspólnego Funduszu Małych Projektów, Euroregion Śląsk Cieszyński otrzymał 100 tysięcy euro dotacji celowej z czego 93 tysiące było przeznaczone na dofinansowanie projektów, a 7 tysięcy było przeznaczone na zarządzanie Programem. Z dostępnej dla Euroregionu Śląsk Cieszyński kwoty w dniu 17 listopada 2004r. zatwierdzono 11 projektów na łączną kwotę 92.028,89 euro. Natomiast 25 listopada 2004 r. Komisja Europejska w Warszawie zatwierdziła dodatkowo 2 projekty z listy rezerowej na łączną kwotę 9.089,51 euro.²⁸² Większość beneficjentów zrealizowała projekty zgodnie z terminem i planem deklarowanym we wniosku. Nie obyło się też bez kilku zmian, przede wszystkich zmiany dotyczyły budżetów, które korygowane były aneksami do umów grantowych. Zmiany również dotyczyły harmonogramu (często były one niezależne od beneficjenta), przesunięcia terminów wydarzeń w ramach umowy odbywały się za pomocą pisemnego poinformowania Biura Stowarzyszenia, natomiast w przypadku przedłużenia terminu realizacji całego projektu Beneficjent i Euroregion podpisywały aneks do umowy grantowej. W tej edycji Programu WFMP zostały zastosowane procedury przetargowe w projekcie Miasta Cieszyna pt. "Opracowanie koncepcji architektoniczno-konstrukcyjnej mostu dla pieszych i rowerzystów łączącego Cieszyn i Czeski Cieszyn" [PL2002/00-607/03/06]. Problemem w realizacji Funduszu były różnice kursowe euro/pln jakie wynikały w przypadku regulowania płatności z ubiegłych miesięcy. Szczególnie uciążliwe było to przy umowach o dzieło czy umowach zlecenia, ponieważ rachunek regulowany był zazwyczaj w dwóch ratach – zleceniobiorca (w dniu wystawienia rachunku) i Urząd Skarbowy (co z praktyki Beneficjanci przekazywali początkiem kolejnego miesiąca), a do przeliczeń obowiązywał

²⁸¹ Archiwum Euroregionu Silesia, Stowarzyszenie Gmin Dorzecza Górnej Odry, zbiory własne.

²⁸² Raport końcowy Euroregionu Śląsk Cieszyński dla Władzy Wdrażającej Program Współpracy Przygranicznej z realizacją Wspólnego Funduszu Małych Projektów edycji 2002, s. 3.

miesięczny kurs CBE z uwzględnieniem ostatecznej daty zapłaty. Płatności na projekty dla Beneficjentów dokonywane zostawały bez większych opóźnień. Wniosek o płatność końcową dla ostatniego projektu PL2002/00-607/03/01 został przekazany w dniu 13 października 2005r., a 30 listopada 2005r. została przekazana płatność końcowa na wydzielone konto Stowarzyszenia na projekt PL2002/00-607/03/01, a 2 grudnia 2005r. dokonano przelewu na rzecz beneficjenta. Dziedzina, która zdecydowanie zdominowała przebieg realizacji edycji Funduszu była wymiana kulturalna - 9 projektów, co stanowiło 69,231 % realizowanych projektów, 2 projekty były realizowane z sektora rozwoju gospodarczego i turystyki, natomiast po 1 projekcie: ochrona środowiska naturalnego (7,692 %), studia nad planowaniem przestrzennym i rozwojem (7,692 %). Nie realizowano projektów z sektorów: zasoby ludzkie, wspieranie rozwoju demokracji lokalnej. Porównując poprzednie edycje Programu, projekty realizowane zostały przede wszystkim przez władzę lokalną – 10 projektów (76,923 %), mniejszy udział - w porównaniu z pierwszymi edycjami - miały organizacje pozarządowe – 2 projekty (15,385%) i inne organizacje – 1 projekt (7,692 %).²⁸³ W strukturze organizacji pozarządowych znalazły się tylko stowarzyszenia, które zrealizowały 2 projekty. Pod pojęciem „władzy lokalnej” mieszczą się: jednostki organizacyjne samorządu powiatowego, które zrealizowały 4 projekty oraz jednostki organizacyjne samorządu gminnego - 6 projektów. Do innych organizacji zaliczona została jednostka szkolnictwa wyższego, która realizowała 1 projekt tj. Uniwersytet Śląski w Katowicach, Filia w Cieszynie. Charakter Programu Współpracy Przygranicznej Phare CBC wymagał realizacji przedsięwzięć z partnerem zagranicznym, na granicy polsko – czeskiej partner pochodził z Republiki Czeskiej, w przypadku Naszego Euroregionu z terenu czeskiej części Euroregionu Śląsk Cieszyński lub granicznych: Ostrawy i czeskiej części Euroregionów Silesia i Beskidy. Żaden z partnerów czeskich nie deklarował swego wkładu finansowego dla realizacji polskiej części projektu. Natomiast chętnie i skutecznie angażowali się w ich realizację np. zapraszając czeskie grupy, organizując im dojazd, wymieniając się fachowymi radami i doświadczeniami, promując projekt po stronie czeskiej. Beneficjenci podkreślali, że bez udziału pracy partnera czeskiego ich przedsięwzięcia nie udałoby się przeprowadzić. Beneficjenci podczas realizacji przedsięwzięć zapraszali również sąsiadujących Słowaków,

²⁸³ Tamże, s. 5-6.

a także Węgrów, Francuzów itp. Z 13 realizowanych projektów 3 były realizowane wspólnie jako projekty komplementarne współfinansowane z Programu po obu stronach granicy. Każdy z realizowanych projektów posiadał ciekawe elementy, które można też uznać za szczególnie godne rozpowszechnienia i naśladowania. W grupie projektów turystycznych, realizujących zapisy euroregionalnej strategii rozwoju turystyki "Interturism" znalazły się: „Droga Książęca 'Via Ducalis' Starostwa Powiatowego w Cieszynie [PL2002/00-607/03/02], jak również „Polsko-Czeska ścieżka dziedzictwa kulturowego Gminnego Ośrodka Kultury w Zebrzydowicach [PL2002/00-607/03/12]. Były to projekty, które uatrakcyjniły nowy produkt turystyczny na terenie Euroregionu - szlaki dziedzictwa kulturowego 'Grenways'. W realizowanych 13 projektach uczestniczyły 23 różne organizacje, w tym 9 partnerów czeskich. Z podsumowania raportów z realizacji projektów wynika, że 3.911,00 osób bezpośrednio skorzystało z przedsięwzięć realizowanych w ramach edycji. Natomiast 622.258,00 osób korzystało pośrednio, byli to widzowie, czytelnicy – sądzymy, że to jest zaniżona liczba, gdyż beneficjanci w bardzo różny sposób w swoich raportach z realizacji projektu podawali te informacje, a ponadto w dalszym ciągu można oglądać powstałe wystawy, jeździć i zwiedzać powstałe szlaki spacerowe, rowerowe. Powstała również niezliczona liczba odwiedzających witryny internetowe. Podczas realizacji edycji WFMP wydrukowano też 41.962,00 sztuk różnych publikacji.²⁸⁴

W edycji 2003 Euroregion Silesia otrzymał ponownie sto tysięcy euro dotacji celowej z czego 93 tysiące było przeznaczone na dofinansowanie projektów, a 7 tysięcy było przeznaczone na zarządzanie. Z dostępnej dla Euroregionu Silesia kwoty 93 000,00 euro zatwierdzono projekty na łączną kwotę 92 208,63 euro. Wybrane projekty z reguły zawierały ciekawe treści, były innowacyjne w istotny sposób wpływały na rozwój współpracy transgranicznej. W ramach projektów w edycji 2003 wydano ciekawe publikacje odbyły się wielkie koncerty, na których prezentowano folklor ziem przygranicznych i które obejrzało i wysłuchało kilka tysięcy ludzi. Uczniowie z różnych szkół z Polski i Czech poznawali walory historyczno - kulturowe i turystyczno - krajoznawcze przygranicznego obszaru oraz rozwijano współpracę między partnerskimi szkołami, gminami itp., ale było kilka wzorcowych projektów, które można uznać za szczególnie godne

²⁸⁴ Dane archiwalne z realizacji projektów, Źródło: Internet: <http://www.olza.pl>

rozpowszechnienia i naśladowania jak projekt PL2003/005-078.03-L003/1 Szkoły Podstawowej nr 1 z Oddziałami Integracyjnymi w Raciborzu „Muzyka łągodzi obyczaje, niech sport i taniec połączy kraje”, który uzyskał dofinansowanie w wysokości 6 981,23 euro, z czego wykorzystał 86,23 %. Projekt trwał 10 miesięcy i zorganizowano w jego ramach 8 spotkania, w tym warsztaty i konkursy dla dzieci i młodzieży, w trakcie których uczestnicy zrealizowali przedsięwzięcia plastyczne, sportowe i logiczne, poznali nowe metody pracy i zabawy. Wszystkie działania idealnie wpisały się w temat wyrównywania szans, ponieważ placówka polska, jest Szkołą, w której uczą się dzieci niepełnosprawne razem z pełnosprawnymi kolegami. Dowodem zaś na to, że projekt okazał się interesujący nie tylko dla jego pomysłodawców jest fakt, iż w projekcie uczestniczyła duża ilość dzieci oraz nauczycieli. Projekty PL2003/005-078.03-L003/7 Powiatowego Centrum Kształcenia ustawicznego „Legendy regionu wodzisławskiego i regionu karwińskiego”, który uzyskał dofinansowanie w kwocie 3 512,07 euro z czego wykorzystał 87,59 %. Ogólnie projekt był bardzo ciekawy ponieważ dotyczył legendarnej ludowej postaci utopca znanego po obu stronach granicy. Głównymi działaniami projektu było przeprowadzenie dwóch konkursów, których tematem przewodnim była oczywiście postać utopca. Pokłosem tychże konkursów była wystawa pokonkursowa, która odbyła się w starej sztolni w Wodzisławiu Śląskim. Ponadto większość prac konkursowych, plastycznych oraz literackich, umieszczona została w bardzo ciekawej publikacji podsumowującej projekt. Konkursy literacki jak i plastyczny cieszyły się dużą popularnością wśród nieprofesjonalnych twórców po obu stron granicy.²⁸⁵

W ramach projektów infrastrukturalnych we wszystkich edycjach Phare CBC zrealizowano przedsięwzięcia mające na celu podniesienie atrakcyjności regionów przygranicznych np. poprzez (PL0011.01) projekt Budowa dróg do przejścia granicznego w rejonach Cieszyna, gdzie alokacja wynosiła 2 milionów, z czego wykorzystanie wyniosło 1 993 015,22. Za rok 2001 (PL0109) był to projekt budowy dróg dojazdowych do przejść granicznych w rejonie Raciborza, gdzie alokacja 2 016 447,42, a wykorzystanie 2 016 447,42.

²⁸⁵ Archiwum Euroregionu Silesia, Źródło: Internet: www.euroregion-silesia.pl.

Wspólny Komitet Współpracy (JCC) został oficjalnie powołany 16 lutego 2000 r. Wspólny Dokument Programowy (Joint Programming Document – JPD) jako pilotazowy, przygotowano na okres 2000 - 2002, zgodnie z art. 7.2 Rozporządzenia Komisji (EC) nr 2760/98 i poprawiono w 2002 r. Wspólny Dokument Programowy został przygotowany pod auspicjami Wspólnego Komitetu Współpracy uwzględniając szczegółowe wspólne strategie rozwoju oraz priorytety polsko – słowackiego obszaru granicznego postrzeganego jako jedna socjoekonomiczna i geograficzna jednostka i był wspólnie wdrażany od 2000 roku. Dokument ten, w wieloletniej perspektywie, określał sposób programowania oraz realizacji działań, podjętych w ramach Programu CBC. Zgodnie z postanowieniami Wspólnego Komitetu Współpracy (JCC) projekty w ramach Programu Polska – Republika Słowacka na rok 2000 były wzajemnie komplementarne. Wspólny Dokument Programowy określił następujące cele Programów Współpracy Przygranicznej Polska- Republika Słowacka:

- wsparcie Republiki Słowackiej i Rzeczypospolitej Polskiej w procesie transformacji i przyspieszenie procesu integracji europejskiej,
- wsparcie dalszego rozwoju potencjału gospodarczego regionów przygranicznych oraz redukcja peryferyjnego charakteru tego obszaru,
- pokonywanie problemów nekających obszar przygraniczny, takich jak zanieczyszczenie środowiska oraz nieodpowiednia infrastruktura, która oddziałuje na tereny po obydwu stronach granicy,
- zmniejszenie peryferyjnego charakteru tych regionów, poprzez to podniesienia jakości życia oraz tworzenia sieci współpracy przygranicznej.

Zgodnie ze Wspólnym Dokumentem Programowym, dla Programów Phare Polska – Republika Słowacka zidentyfikowane zostały dwie priorytetowe dziedziny:

- dostępność, w szczególności transport,
- ochrona środowiska.

Oprócz powyższych dziedzin projekty realizowane w ramach programów Phare CBC Polska – Słowacja miały wspierać inne obszary-współpraca gospodarcza, w tym powiązania infrastrukturalne, rozwój zasobów ludzkich oraz rozwój rolnictwa i rejonów wiejskich. Początkowo programy Phare CBC Polska – Słowacja koncentrowały się na realizowaniu większych inwestycji

infrastrukturalnych, uzupełnianych Funduszem Małych Projektów obejmującym małoskalowe projekty realizowane przez Euroregiony położone na granicy polsko-słowackiej (Beskidy, Tatry i Karpacki). W późniejszych edycjach zrezygnowano z finansowania dużych projektów, kładąc nacisk na realizację małych i średnich projektów (BRIGS), które przejęły rolę wzmacniania współpracy transgranicznej w odniesieniu do transportu i ochrony środowiska oraz ich komplementarności poprzez wsparcie dla infrastruktury okołobiznesowej oraz rozwój zdolności instytucjonalnych w regionie.

Wspólny Dokument Programowy określił także szczegółowo zasięg oddziaływania programu CBC Polska – Słowacja na następujące powiaty w woj. śląskim:

- powiaty pierwszego pasa: cieszyński, żywiecki
- powiaty drugiego pasa: m. Bielsko - Biała, m. Jastrzebie Zdrój, bielski, pszczyński

W Republice Słowackiej wsparcie programów Phare CBC Polska – Słowacja objęło kraj żyliński (Žilinský kraj) i kraj preszowski (Prešovský kraj).

W ramach Programów CBC Polska – Republika Słowacka zrealizowano cztery programy.

PL0010 za rok 2000

PL0010.03 Fundusz Małych Projektów gdzie alokacja wyniosła 346 000,00, natomiast wykorzystano 253 965,93 euro, w ramach którego zrealizowano m.in. SIPF – Stworzenie Europejskiego i Euroregionalnego Systemu Informacyjnego przez stworzenie centrum badań Euroregionalnych w Bielsku-Białej. Na cele realizacji programu przeznaczono 254 000,00, natomiast wykorzystano 177 563,84 PL0110 za rok 2001 realizowano wyłącznie PL0110.03 Fundusz Małych Projektów 2002/000-640 za rok 2002 w ramach tej edycji zrealizowano projekt 2002/000-640.02. Modernizacja drogi wojewódzkiej nr 945 Jelesnia – Korbielów, gdzie alokacja wyniosła 1 968 351,30, a na przeprowadzenie projektu wykorzystano 1 967 861,93 euro oraz 2002/000-640.03 Fundusz Małych Projektów 2003/005-681 na rok 2003 przyniósł realizację 2003/005-681.01 BRIGS (Business Related Infrastructure Grant Scheme) oraz projekty:

1. nowe schronisko szansą rozwoju Slemienia

2. modernizacja drogi gminnej Ceretnik w Slemieniu oraz 2003/005-681.01 Fundusz Małych Projektów.²⁸⁶

Zgodnie z postanowieniami Memorandum Finansowego dla Programu Współpracy Przygranicznej Polska-Słowacja Phare 2003 (PL2003/005-681), podpisanego przez Komisję Europejską z Rządem RP w dniu 5 grudnia 2003 r. na dofinansowanie realizacji Wspólnego Funduszu Małych Projektów przeznaczono łączną kwotę 400.000 euro. Z tej kwoty 133.333 euro przeznaczone zostało na dofinansowanie Funduszu Małych Projektów realizowanego przez Stowarzyszenie „Region Beskidy” w Bielsku-Białej, reprezentujące polską część Euroregionu Beskidy (linia budżetowa. PL2003/005-681.02/Beskidy). Stowarzyszenie po raz trzeci zarządzało Funduszem Małych Projektów. 14 września 2004 r. Stowarzyszenie „Region Beskidy” otrzymało od WWPWP listę projektów zatwierdzonych do dofinansowania dla edycji 2002 - Global Endorsement List (PL 2002/000-640.03-JSPF), na mocy której, Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej zatwierdziło do realizacji 16 projektów na łączną kwotę dofinansowania 124.328,06 euro dla edycji 2002 oraz listę projektów zatwierdzonych do dofinansowania dla edycji 2003 Global Endorsement List (PL 2003/005-681.02-JSPF), na mocy której Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej zatwierdziło do realizacji 3 projekty na łączną kwotę dofinansowania 25.209,49 euro. Dla edycji 2003 zostały zatwierdzone do dofinansowania następujące projekty:

23/BES - III Międzynarodowe Prezentacje Zespołów Kolędniczych i Obrzędowych "Żywieckie Gody 2005", realizowany przez Gminny Ośrodek Kultury w Milówce; 17/BES - Ty i ja - promujemy walory przyrodniczo - krajobrazowe Beskidów w programach transgranicznej turystyki pieszej z elementami sportowo-rekreacyjno-kulturalnymi realizowany przez Stowarzyszenie Mieszkańców Osiedla Grażyńskiego w Bielsku-Białej oraz 22/BES - Beskidzkie szlaki tradycji.

Ostatecznie po ponownej publikacji zaproszenia do składania wniosków 9

²⁸⁶ Raport zamykający wdrażanie Programów Współpracy Przygranicznej, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych oraz Spójności Społeczno-Gospodarczej Phare realizowanych przez Władze Wdrażające Program Współpracy Przygranicznej Phare / Władze Wdrażające Programy Europejskie, Wersja 2007/07/19/1.2, Zespół Ewaluacji i Promocji, Władza Wdrażająca Programy Europejskie, Warszawa 2007, <http://www.wvpe.gov.pl/files/phare/>

kwietnia 2005 r. Stowarzyszenie „Region Beskidy” otrzymało od WWPWP listę projektów zatwierdzonych do dofinansowania dla edycji 2003 - Global Endorsement List (PL 2003/005-681.02-JSPF) na mocy której, Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej zatwierdziło do realizacji 11 projektów na łączną kwotę dofinansowania 97.527,62 euro. W sumie do dofinansowania na podstawie obu list GEL z dwóch naborów wniosków zatwierdzono dofinansowanie następujących 14 projektów.²⁸⁷ W niektórych przypadkach polscy beneficjenci mieli problemy z realizowaniem projektów w przypadku, kiedy partner zagraniczny złożył wniosek komplementarny i nie otrzymał dofinansowania z UE. Pomimo braku dofinansowania słowaccy partnerzy brali czynny udział w realizowanych przez polskich beneficjentów działaniach. Beneficjenci zrealizowali projekty zgodnie z założeniami. Realizacja ostatnich 2 projektów zakończyła się 30 czerwca 2006 r. Nie było problemów z płatnościami. Partnerzy zagraniczni pochodzili z terenu Euroregionu Beskidy (Słowacja - Kraj Żyliński). Żaden z partnerów nie deklarował wkładu finansowego.

Podsumowując współpracę transgraniczną w województwie śląskim, zauważamy, że na poziomie działań i produktów (niewyodrębnionych w matrycy logicznej) wszystkie badane projekty wykazały się wysoką skutecznością. Większość działań została przeprowadzona zgodnie z planem. Beneficjenci identyfikowali się z celami projektów i byli zaangażowani w osiąganie rezultatów, co miało pozytywny wpływ na skuteczność w osiąganiu celów. Wsparcie szkoleniowo-doradcze i informacyjne beneficjentów przez WWPWP, Euroregiony i ekspertów w ramach wszystkich edycji przyczyniło się znacznie do wysokiej skuteczności projektów w osiąganiu rezultatów. Jednakże skuteczność projektów w osiąganiu celu ogólnego Funduszu, tj. w kontekście oczekiwanego efektu transgranicznego jest średnia. W przypadku infrastruktury drogowej i ochrony środowiska efekt transgraniczny w krótkim okresie czasu jest znikomy i ogranicza się do przekazania partnerom zagranicznym tzw. dobrych praktyk we wdrażaniu projektów rozwojowych. Dopiero w długim okresie, przy założeniu utrzymania i wzmacniania rezultatów projektu działaniami komplementarnymi można oczekiwać konkretnych korzyści w kontekście wzmocnionej współpracy transgranicznej.

²⁸⁷ Zbiorczy raport końcowy Euroregionu Beskidy dla WWPWP z realizacji Funduszu Małych Projektów PHARE CBC Polska – Słowacja - edycja 2003 w Euroregionie Beskidy, s. 8.

W przypadku projektów turystycznych i obiektów o przeznaczeniu na działalność współpracy kulturalnej efekt transgraniczny jest mierzalny tuż po oddaniu obiektów do użytku. Średnio nakłady na obsługę administracyjną projektów w stosunku do kosztów działań inwestycyjnych były nieduże (4% wartości projektu), co wskazuje na wysoką efektywność zarządzania projektami. W większości projektów powstała infrastruktura (choć liczba zrealizowanych projektów infrastrukturalnych ilościowo jest niewielka) jest trwała, gdyż zapewnione jest jej dalsze finansowanie, a w niektórych przypadkach również dalsza rozbudowa lub działania towarzyszące konieczne dla jej poprawnego funkcjonowania i wzmacniające efekt inwestycji i jego trwałość. W niektórych tylko przypadkach trwałość efektów jest zagrożona błędami w wykonawstwie czy brakiem środków finansowych na kontynuowanie działań podjętych w ramach projektu. Ulepszenie stanu infrastruktury lokalnej posłużyło w wielu przypadkach jako katalizator zmian i postępu, gdyż zaczęły powstawać inicjatywy towarzyszące (gospodarcze i kulturalne) w oparciu o powstałą infrastrukturę. Nastąpiła znaczna konkretna poprawa sytuacji społeczności lokalnych, która nie miałaby miejsca w takim tempie i zakresie, jeśli nie udzielonoby wsparcia ze środków pomocowych UE, więc zasada dodatkowości została zachowana. Dodatkową korzyścią wynikającą z udostępnienia środków finansowych w ramach Phare CBC była zdobycia dzięki realizacji projektów, wiedza praktyczna w zakresie przygotowania, zarządzania i monitorowania projektów unijnych. Fundusz okazał się efektywnym instrumentem nauki przez praktykę (ang. *learning by doing*). Suma korzyści z realizacji projektów uwzględniając korzyści niewymierne oraz efekt mnożnikowy, katalityczny i edukacyjny jest większa niż koszty poniesione na ich realizację.

IV.1.4. ISPA

W dziedzinie ochrony środowiska w województwie śląskim zrealizowano projekty na łączną kwotę dofinansowania 258,8 mln euro. Natomiast w obszarze transportu ogólna kwota wsparcia wyniosła 190,6 mln euro. W tym dofinansowanie otrzymały projekty:

- budowa odcinka autostrady A4 Kleszczów-Sośnica (84,2 mln euro) budowa drogi ekspresowej Bielsko-Biała - Skoczów-Cieszyn (103,6 mln euro),
- pomoc techniczna dla projektu "Modernizacja linii kolejowej E 30/CE30"

(2,7 mln euro)

Komitet Zarządzający ds. Funduszu ISPA w latach 2000-2003 zaakceptował z terenu województwa śląskiego 8 projektów realizowanych przez gminy: Ruda Śląska, Rybnik, Katowice, Częstochowa, Sosnowiec, Gliwice oraz Międzygminny Związek ds. Ekologii w Żywcu, Samorządowy Chorzowsko-Świętochłowski Związek Wodociągów i Kanalizacji w Chorzowie. Łączny koszt tych zadań wynosi 407 mln euro. Udział środków z Unii Europejskiej w poszczególnych projektach wynosi przeciętnie 60 %. ²⁸⁸

Miasto Ruda Śląska realizowało projekt w kilku etapach i zakończy jego realizację wsparta środkami unijnymi w ramach Funduszu Spójności. W roku 2000 Ruda Śląska zgłosiła do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (Jednostka Wdrażająca) wniosek o dofinansowanie z programu ISPA projektu "Budowa oczyszczalni ścieków Halemba Centrum oraz porządkowanie gospodarki ściekowej na terenie miasta Ruda Śląska". ²⁸⁹ Realizację projektu rozpoczęto w 2002 r. W zakres przedsięwzięcia weszło sześć zadań w ramach których założono budowę nowej oczyszczalni ścieków „Halemba – Centrum”, modernizację istniejącej „Orzegów”, likwidację czterech starych oczyszczalni ścieków oraz przede wszystkim rozbudowę sieci kanalizacyjnej na terenie całego miasta. Ustalona w memorandum finansowym wartość kosztów kwalifikowanych projektu to 43 742 151 euro, z czego dofinansowanie z Funduszu ISPA oraz Funduszu Spójności wyniosło 28 452 398 euro (czyli 65 proc.), a udział Miasta Ruda Śląska 15 309 753 euro.

Jako pierwszą oddano do użytkowania oczyszczalnię ścieków „Halemba Centrum”. Funkcjonujący od 2007 r. obiekt może obsługiwać ok. 53.400 mieszkańców, a jego maksymalna dobową przepustowość wynosi 12.550 m³. Funkcjonujący od 2007 r. obiekt może obsługiwać ok. 53.400 mieszkańców,

²⁸⁸ Inwestycje wodno – ściekowe na terenie województwa śląskiego, Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, Wydział Ochrony Środowiska, prezentacja, materiały źródłowe: www.edos.gov.pl.

²⁸⁹ Źródło: Internet: <http://www.ispa.rudaslaska.pl/artvku1.php?id=7853>.

a jego maksymalna dobowa przepustowość wynosi 12.550 m³. Zastąpił on dwie przestarzałe technologicznie oczyszczalnie „Halemba I” i „Halemba II” oraz przejął strumień ścieków odprowadzany do oczyszczalni „Wirek”. Ta ostatnia została zniszczona na skutek eksploatacji górniczej.

Kolejną zakończoną inwestycją była modernizacja funkcjonującej od lat 60-tych oczyszczalni „Orzegów”. Z biegiem lat systematycznie zwiększała się ilość kierowanych tam ścieków, toteż wyniki eksploatacyjne przestały spełniać przepisy obowiązującego prawa. Dzięki unijnej dotacji w 2004 r. rozpoczęła się gruntowna modernizacja „Orzegowa”. Otwarcie oczyszczalni, która po modernizacji będzie mogła obsługiwać ok. 52.800 mieszkańców, odbyło się pod koniec 2008 r. Maksymalna przepustowość tego obiektu wynosi 10.000 m³. Dodatkowo oczyszczalnia „Orzegów” przejęła ścieki z dwóch zlikwidowanych oczyszczalni, które nie zapewniały satysfakcjonujących wyników eksploatacyjnych. Na terenie oczyszczalni „Orzegów” wybudowano nowoczesną suszarnię osadów ściekowych, w której suszone są osady wytwarzane w rudzkich oczyszczalniach. Wysuszony w orzegowskiej suszarni osad będzie mógł być w przyszłości wykorzystywany jako paliwo alternatywne, zwłaszcza, że jego kaloryczność jest porównywalna z węglem brunatnym. Najtrudniejsze wyzwanie stanowiła rozbudowa sieci kanalizacyjnej na terenie miasta. Przede wszystkim podczas prowadzenia robót napotymano na kolizje zaprojektowanej sieci kanalizacyjnej z istniejącą infrastrukturą i obiektami podziemnymi, o których istnieniu nikt nie wiedział, bo nie były one zinwentaryzowane. Wymagało to każdorazowo dokonywania zmian do projektu, co z kolei wpływało na przesuwanie się robót w czasie. Niejednokrotnie konieczne było prowadzenie robót w sąsiedztwie czynnych sieci wodociągowych i kanalizacyjnych. Prace musiały być wtedy prowadzone z ogromną precyzją - tak, by nie uszkodzić istniejących kolektorów. Kolejne problemy z którymi musieli zmierzyć się wykonawcy kanalizacji, to wysoki poziom wód gruntowych, tereny nasypowe - np. stare hałdy stanowiące pozostałość po działalności hutniczej z XIX i początku XX wieku oraz skutki wpływów dokonanej eksploatacji górniczej. Ostatecznie jednak, gmina zyskała prawie 90 km dodatkowych rurociągów oraz 18 nowych przepompowni ścieków. Tym samym wiele domostw, które dotąd wyposażone były w bezodpływowe zbiorniki na ścieki, otrzymało możliwość

IV.2. Inne przykłady dobrych praktyk w województwie śląskimi

Sieć Efektywnej Komercjalizacji Technologii

— projekt pilotażowy w Gliwicach

Projekt był realizowany w ramach Programu ZPORR 2.6, instytucją wiodącą było Miasto Gliwice, a do partnerów projektu należeli: Politechnika Śląska w Gliwicach - uczelnia wyższa, Starostwo Powiatowe w Gliwicach, instytucja systemu zarządzania polityką, Główny Instytut Górnictwa Publiczna - instytucja badawcza (JBR). Wartość projektu opiewała na 2 083 590 złotych. Projekt System Efektywnej Komercjalizacji Technologii (SEKT) posiadał charakter szkoleniowy, jednak formuła szkoleń (interaktywne) pozwalała na przełożenie uzyskanej wiedzy na działania konkretnych instytucji uczestniczących w projekcie. Brali w nim udział przedstawiciele uczelni wyższych odpowiedzialni za stymulowanie rozwoju nauki i przedsiębiorczości, jednostek wspierających rozwój firm innowacyjnych i wysokich technologii, jednostek badawczo-rozwojowych, a także przedstawiciele władz, w których interesie leży szeroko pojęty rozwój regionu. Dzięki temu mogli się spotkać w jednym miejscu wszyscy zainteresowani procesem transferu i komercjalizacji wiedzy. Wartością dodaną projektu okazało się stworzenie trwałych powiązań pomiędzy uczestnikami projektu, którzy w nowym okresie programowania, mając na uwadze zdobytą wiedzę, zdecydowali się wspólnie generować nowe pomysły i realizować wspólne projekty (na przykład projekt START dotyczący promocji przedsiębiorczości na uczelniach wyższych). W trakcie realizacji projektu poszczególne osoby miały możliwość wykorzystania zdobytej wiedzy w swoich jednostkach macierzystych. Zaistniał więc proces dyfuzji wiedzy i praktyk innowacyjnych, prowadzący m.in. do poszerzenia kręgów odbiorców rozwiązań innowacyjnych na terenie Śląska. Zdobyte doświadczenie pozwoliło także

²⁹⁰ <http://www.ispa.rudaslaska.pl/artvkuł.php?id=7853>

na uzupełnienie założeń Regionalnej Strategii Innowacji woj. śląskiego o wyniki prac grup tematycznych projektu. Poprzez wspólne prace w ramach niedużych grup, a przez to wytworzenie się więzów o charakterze koleżeńskim, udało się przezwyciężyć sztywne bariery pomiędzy przedstawicielami poszczególnych instytucji oraz zwiększyć poziom wzajemnego zaufania.

Możliwość włączenia projektu w codzienną praktykę w innych organizacjach. Projekt miał na celu utworzenie modelu współpracy przy procesie komercjalizacji technologii w województwie pomiędzy instytucjami bezpośrednio i pośrednio zaangażowanymi w ten proces. Jako cele szczegółowe określono:

- zwiększenie wśród kluczowych pracowników instytucji sektora B+R, instytucji wspierających biznes oraz jednostek samorządu terytorialnego zakresu wiedzy
- zdolności do skutecznej realizacji procesów komercjalizacji technologii, przygotowanie pakietu narzędzi wsparcia procesów powstawania nowych firm innowacyjnych oraz rozwoju klastrów technologicznych,
- stworzenie pilotażowej sieci współpracy między instytucjami zaangażowanymi w proces komercjalizacji technologii w województwie śląskim.

Celem projektu stała się więc integracja wiodących instytucji zaangażowanych w komercjalizację wiedzy i rozwój gospodarki opartej na wiedzy wokół propozycji innowacyjnego modelu śląskiej gospodarki. Beneficjenci, czyli instytucje bezpośrednio i pośrednio zaangażowane w proces komercjalizacji, uzyskali wsparcie ekspertów — praktyków z uniwersytetów, inkubatorów oraz centrów technologicznych z zagranicy (Belgia, Niemcy, USA). Jako formę działań przyjęto warsztaty interaktywne — prezentowane przez ekspertów dobre praktyki były przenoszone na warunki występujące obecnie w jednostkach w regionie i na tej bazie formułowane były zalecenia i plany dalszych działań. Uczestnicy podzieleni zostali na 4 grupy tematyczne koncentrujące się na odrębnych zagadnieniach:

- proces komercjalizacji technologii,

- zarządzanie inkubatorami i parkami technologicznymi,
- rozwój klastrów technologicznych
- promocja przedsiębiorczości na uczelniach wyższych.

Zorganizowano także cztery konferencje, w których uczestniczyły osoby zaangażowane w proces komercjalizacji wiedzy z terenu całej Polski oraz zagranicy. Konferencje te stały się doskonałą okazją do zaprezentowania rozwiązań obecnych na terenie kraju, ale także do nawiązywania nowych kontaktów. Wstępny program szkoleń już w trakcie realizacji projektu uzupełniano w zależności od zapotrzebowań jego uczestników, m.in. z tego względu zrealizowano kompletny panel dotyczący polityki w zakresie praw patentowych realizowany przy udziale eksperta z USA. Jednym z najważniejszych czynników sukcesu w procesie komercjalizacji jest wybór właściwej ścieżki komercjalizacji, uwzględniającej sytuację rynkową oraz identyfikującą główne podmioty w danym obszarze technologicznym i produktowym. Projekt osiągnął sukces, ponieważ dzięki udziałowi w nim uczestnicy poszczególnych etapów procesu komercjalizacji mogli zidentyfikować płaszczyzny przenikania wzajemnych działań, ustalić zasady lepszej współpracy oraz wdrożyć skuteczne metody działania przystosowane do wymagań rynku oraz instytucji współpracujących. Zapewnienie doradztwa doświadczonych ekspertów pozwoliło nie tylko na udoskonalenie prowadzonej działalności, ale również na wskazanie możliwości. Rezultaty projektu to:

- 40 osób przeszkolonych w ramach 4 Grup Tematycznych w zakresie: oceny potencjału technologicznego pod kątem komercjalizacji oraz polityki w zakresie własności intelektualnej (w tym fundusz patentowy), a także instrumentów finansowych dotyczących działań wspierających innowacje,
- udoskonalenie metod zarządzania inkubatorami i parkami technologicznymi oraz tworzenie i funkcjonowanie klastrów; prowadzenie działań proinnowacyjnych na uczelniach wyższych,
- przewodnik dot. komercjalizacji technologii przedstawiający wyniki całego projektu,
- 4 konferencje regionalne zmierzające do pobudzenia świadomości oraz promocji wyników prac,
- 4 raporty tematyczne służące przygotowaniu nowych projektów z zakresu innowacji na lata 2007–2013.

Projekt doprowadził do realizacji wstępnych działań związanych z budowaniem klastrów (np. Klaster Materiałowy w Lotnictwie) oraz rozwojem istniejących, np. Śląskiego Innowacyjnego Klastra Czystych Technologii Węglowych. Podpisano także deklarację współpracy w ramach Śląskiej Sieci Inkubatorów, Parków Przemysłowych i Technologicznych oraz deklarację o zaangażowaniu sześciu uczelni wyższych w przyszłą realizację programu promocji przedsiębiorczości na uczelniach pt. START. Projekt ten został dopracowany i ostatecznie ubiegał się o dofinansowanie unijne. Wydany został „Przewodnik Pomysł–Badania–Wiedza–Biznes, usprawnienie procesów komercjalizacji wiedzy w instytucjach sektora badań i rozwoju w województwie śląskim”.

W trakcie realizacji projektu poszczególne osoby miały możliwość wykorzystania zdobytej wiedzy w swoich jednostkach macierzystych. Zaistniał więc proces dyfuzji wiedzy i praktyk innowacyjnych prowadzący m.in. do poszerzenia kręgów odbiorców rozwiązań innowacyjnych na terenie Śląska. Zdobyte doświadczenie pozwoliło także na uzupełnienie założeń Regionalnej Strategii Innowacji woj. śląskiego o wyniki prac grup tematycznych projektu. Poprzez wspólne prace w ramach niedużych grup, a przez to wytworzenie się więzów o charakterze koleżeńskim udało się przezwyciężyć sztywne bariery pomiędzy przedstawicielami poszczególnych instytucji oraz zwiększyć poziom wzajemnego zaufania.

Możliwość włączenia projektu w codzienną praktykę w innych organizacjach.²⁹¹

²⁹¹ Opracowano na podstawie własnych materiałów konferencyjnych, materiałów promocyjnych projektu <http://www.um.gliwice.pl>, informacji uzyskanych w UM Gliwice u p. Katarzyny Kobierskiej, koordynatora projektu.

IV.2.1. Phare 2001

Program Odnowy Zawodowej²⁹²

Bezpośrednim celem projektu było zwiększenie szans zatrudnienia ludzi młodych, przeprowadzenie szkoleń oraz poradnictwa biznesowego dla pracujących w restrukturyzowanych gałęziach gospodarki.:

- górników, hutników, kolejarzy
- pracowników zakładów zbrojeniowych
- pracowników innych zakładów przemysłu ciężkiego
- pracowników zakładów tekstylnych, obuwniczych
- pracowników zakładów szklarskich i spożywczych
- pracowników oświaty, opieki zdrowotnej
- rolników, w tym również bezrobotnych absolwentów wszystkich typów szkół.

293

Projekt został zrealizowany IMC Consulting (lider) wraz z Zakładem Kształcenia Zawodowego w Katowicach. Oprócz szkoleń dla osób bezrobotnych i zagrożonych bezrobociem, zorganizowane były kursy dla menedżerów i pracowników małych średnich firm oraz wsparcie szkoły zawodowe w dostosowaniu kierunków kształcenia do potrzeb rynku pracy. W szkoleniu zawodowym udział wzięły 3724 osoby, w szkoleniu biznesowym 578 osób.²⁹⁴

Bezpłatne szkolenia przeznaczone zostały dla osób pracujących w restrukturyzowanych gałęziach gospodarki i obejmowały:

- kursy przygotowujące do pracy z komputerem (Windows, Excel, Internet, grafika komputerowa)
- kursy dla sekretarek i asystentek
- kursy dla księgowych
- kursy przygotowujące do pracy agenta celnego

²⁹² Informacje zebrane na stronie www.poz-phare2000.pl/ 2004, w roku 2005, zbiory własne (stro nie istnieje).

²⁹³ „WIADOMOŚCI METALOWCA” – KWIECIEŃ 2003” Gazeta załogi Zakładów Mechanicznych Bumar Łabędy S.A. <http://www.bumar.gliwice.pl/pdf/042003.pdf>,

²⁹⁴ Informacje nt. projektu zebrane w Zakładzie Kształcenia zawodowego w Katowicach oraz na stronie internetowej, <http://www.zdz.katowice.pl/o-nas/charakterystyka-firmv/historia,2,2,18,11,12>.

- szkolenia dla agentów obrotu nieruchomości
- kursy dla sprzedawców i handlowców, magazynierów i pracowników ochrony
- kursy dla pracowników opieki społecznej
- kursy dla spawaczy, murarzy, dekarzy, malarzy, tynkarzy, zbrojarzy, betoniarzy, stolarzy
- kursy dla kierowców kat. C, D i E
- szkolenia dla pracowników informacji i obsługi turystycznej
- prowadzenia własnej działalności gospodarczej

Dla uczestników szkoleń przewidziano zwrot kosztów dojazdu oraz posiłki w ramach zajęć oraz poradnictwo zawodowe i biznesowe. Dla zainteresowanych prowadzono szkolenie przygotowujące do podjęcia własnej działalności gospodarczej. W wyborze kursu pomagały indywidualne spotkania z doradcą zawodowym, który oceniał predyspozycje, pomagał rozpoznać możliwości i wybrać dla odpowiedni kurs. Usługi doradcy obejmowały wsparcie w ramach pisania życiorysu i listu motywacyjnego, autoprezentacji w trakcie rozmowy kwalifikacyjnej w nowym miejscu pracy, a także po ukończeniu kursu zaplanowanie ścieżki rozwoju zawodowego, zgodnie z wybranym zawodem lub specjalnością. Dla beneficjentów projektu przewidziane zostały również usługi pośrednictwa pracy.

Projekt Phare 2000 – Spójność Społeczno Gospodarcza – Rozwój Zasobów Ludzkich był największym realizowanym na Śląsku programem przedakcesyjnym. Z planowanych ponad 3000 menedżerów i pracowników MSP zostało przeszkolonych ponad 4500 osób, co potwierdziło olbrzymie zainteresowanie projektem.

Projekt Phare 2001 – Promocja Zatrudnienia ²⁹⁵ – Rozwój Zasobów Ludzkich stanowił naturalną kontynuację projektu Phare 2000. Składał się z kilku komponentów, w tym także podprojektu 3 - Szkolenia dla MSP na Śląsku. Jego głównym celem było podniesienie kwalifikacji zawodowych pracowników oraz kadry zarządzającej MSP działających na terenie województwa śląskiego. Szczegółowe cele podprojektu: wzrost kompetencji kierowników i pracowników MSP

²⁹⁵ Projekty finansowane ze środków unijnych - doświadczenia MCG, Źródło: <http://www.mcg.net.pl/strona.php?co=1>.

w zakresie produktywności, konkurencyjności oraz adaptacji firm do nowych warunków związanych z wejściem do UE, przeprowadzenie profesjonalnych szkoleń w zakresie nowoczesnych metod zarządzania dla co najmniej 700 pracowników i 300 właścicieli, wzrost kompetencji przeszkolonych osób w obszarze rozwoju zasobów ludzkich.

Projekt kierowany był przede wszystkim do przedsiębiorstw z sektorów najbardziej istotnych dla rozwoju gospodarczego regionu tj. turystyki, ICT, usług przemysłowych, korporacyjnych, doradztwa handlowego i prawnego, usług księgowych, konsultacji technicznych, badań i rozwoju, B2B oraz branż o znaczeniu strategicznym dla województwa śląskiego. Projekt realizowano do końca września 2004r.

W ramach programu oferowano 28 tematów szkoleniowych ujętych w 6 pakietach:

- zarządzanie
- umiejętności indywidualne pracowników
- innowacje i technologie
- systemy jakościowe
- marketing i sprzedaż
- turystyka.

Ogólna zasada finansowania obu projektów Phare przedstawiała się następująco: firma delegująca pracowników na szkolenie ponosiła 20 % ich kosztów. Pozostałe 80 % kosztów pokrywano ze środków Programu Phare i ze środków budżetu państwa. Budżet projektu wyniósł 3.030.000 euro.

W ramach projektu realizowano m.in.:

- bezpłatne szkolenia zawodowe dla osób bezrobotnych i zagrożonych utratą pracy - 520 osób
- szkolenia i doradztwo dla osób rozpoczynających własną działalność gospodarczą - 130 osób
- szkolenia dla właścicieli, pracowników oraz menedżerów małych i średnich firm (m.in. dotyczące systemu HACCP) - 600 osób

IV.2.2 Phare ACCESS

Projekt realizowany jest przez Fundację "Edukacja dla Demokracji" we współpracy z Urzędem Miejskim w Świętochłowicach ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Phare Access 2000. Celem projektu było: ²⁹⁶

- wypracowanie zintegrowanego modelu rozwiązywania problemu bezrobocia absolwentów przez środowisko lokalne (pracodawcy, władze samorządowe, nauczyciele), pobudzenie młodzieży do działań na rzecz rozwoju własnego oraz koleżanek i kolegów zagrożonych wykluczeniem społecznym,

W ramach środowisk, do których skierowano projekt wyróżniłam:

- bezpośrednio: młodzież szkół średnich, dzieci i młodzież szkół podstawowych i gimnazjów - osoby, które w perspektywie kilku lat ukończą edukację szkolną i staną wobec problemu braku zatrudnienia,
- pośrednio: nauczyciele, studenci, pracodawcy, mieszkańcy Świętochłowic.

Główne zadania realizowane w ramach projektu:

- przełamanie bariery bezradności środowiska lokalnego wobec problemu braku miejsc pracy poprzez promowanie i rozwój przedsiębiorczości,
- zainicjowanie oddolnego powstawania grup społecznych celem rozwiązywania problemów własnych i innych osób,
- pobudzenie ruchu wolontariuszy w mieście, którego celem będzie wspieranie i aktywizacja osób, które znalazły się na marginesie życia społecznego (ze względów ekonomicznych, niepełnosprawności, wieku).

Z przebiegu całego projektu sporządzony został raport, przesłany samorządom innych miast Śląska oraz zamieszczony w Internecie. Dzięki temu możliwe było wdrożenie podobnych przedsięwzięć przez wszystkie ośrodki zainteresowane pomocą młodym ludziom w aktywizacji zawodowej.

Zasadniczo działania w ramach projektu opierały się szkoleniach dla młodzieży poprzez warsztaty aktywizujące, w wyniku których uczestnicy poznali mechanizm samorządności lokalnej, kluczowej roli własnej aktywności, kreowania miejsca w społeczeństwie w wyniku swoich działań, dokonają zmiany sposobu

²⁹⁶ Materiały zebrano w UM Świętochłowice oraz strony projektu, www.edudemo.org.pl.

postrzegania rzeczywistości z postawy roszczeniowej („powinnam/powinienem otrzymać pracę”) na konstruktywną („muszę znaleźć dla siebie zatrudnienie”, albo wręcz „muszę stworzyć dla siebie miejsce pracy”). W szkoleniach wzięło udział 50 uczniów (2 grupy po 25 osób), pośrednio poprzez działania w szkołach klubów aktywizacji dla rynku pracy zaangażowało ponad 1200 uczniów.

Kursy dla dyrektorów szkół i nauczycieli – prowadzone były metodami aktywizującymi. Uczestnicy poznali aktualną sytuację na rynku pracy, prognozy na najbliższe lata, umiejętności niezbędne absolwentowi, zagadnienia związane z prowadzeniem własnej działalności gospodarczej, główne zagadnienia prawa pracy w Polsce i Unii Europejskiej, metodykę i tematykę uczenia o rynku pracy. Bezpośrednio w szkoleniach weźmie udział 75 nauczycieli (3 grupy po 25 osób) ze wszystkich typów szkół Świętochłowic.

Uczestnicy równolegle ze szkoleniami poznawali funkcjonowanie firm, organizacje pracy, zarządzanie, specyfikę pracy na różnych stanowiskach bezpośrednio w firmach. Nabyte umiejętności zostały zweryfikowane i doskonalone w dalszej części projektu. Kolejnym etapem był Rozwój Młodzieżowego Ośrodka Przedsiębiorczości (MOP), edukacyjnego przedsięwzięcia tworzonego od podstaw przez młodzież z zaangażowaniem lokalnych pracodawców i wsparciu władz lokalnych, w którym młodzi ludzie uczyli się prowadzenia konkretnej działalności gospodarczej oraz działać na rzecz osób zagrożonych marginalizacją. W obecnej sytuacji pilną potrzebą było wyszkolenie kilkunastoosobowego zespołu edukatorów mogących prowadzić lokalne działania na rzecz poprawy sytuacji dotyczącej rynku pracy. Ich zadaniem było udzielenie wsparcia nauczycielom w prowadzeniu szkolnych klubów pracy, organizowanie przedsięwzięć i zajęć, których celem będzie lepsze przygotowanie absolwenta do aktywizacji zawodowej. Zajęcia odbywały się w Młodzieżowym Domu Kultury (4-krotnie), Domu Kultury "Zgoda" (3-krotnie), Domu Kultury "Grota" (1 raz) w Świętochłowicach. Tematyka dotyczyła:

- komunikacji interpersonalnej jako podstawowego warunku funkcjonowania jednostki w społeczeństwie,
- zasad funkcjonowania demokratycznego państwa,
- podstawowych reguł gospodarki rynkowej,
- szans jednostki i grupy w gospodarce rynkowej,

- zmiany jako nieodłącznego elementu współczesnego świata,
- autoprezentacji,
- organizacji pracy indywidualnej i grupowej,
- możliwości zagospodarowania własnych predyspozycji na rynku pracy.

Wszystkie zajęcia prowadzone były metodami aktywizującymi. Zastosowano: pracę w grupach, burzę mózgów, odgrywanie ról, gry dydaktyczne, symulacje, ankiety, kwestionariusze i inne. Po każdym zajęciach młodzież dokonywała ich oceny. Szczególnie podkreślane jest przez uczestników podmiotowe traktowanie, możliwość wypowiedzenia swojego zdania, życzliwość, atmosfera panująca w grupie, merytoryczna wartość zajęć, ich przydatność w codziennym życiu i przyszłej pracy zawodowej, pogłębienie wiedzy o sobie, rozszerzenie horyzontów myślowych, własny rozwój, uzyskanie istotnych informacji, itp. Kursy dla dyrektorów szkół i nauczycieli ukończyło łącznie 86 pedagogów (w trzech grupach), w stosunku do planowanej liczby przeszkolono o 11 osób więcej. Zajęcia odbywały się poza Świętochłowicami, przez co możliwe było znaczne zaangażowanie się uczestników w pracę warsztatową. Szkolenia odbywały się metodami aktywizującymi i objęły łącznie 40 godzin dydaktycznych.²⁹⁷

IV.2.3. SAPARD na przykładzie gminy Ornontowice

Opierając się na materiale przygotowanym pod redakcją Piotra Frączaka „Lokalne społeczeństwa obywatelskie — mapy aktywności. Raporty z badań”²⁹⁸ oraz ministerialnej bazie dobrych praktyk SAPARD-u, doświadczenie gminy Ornontowice wydają się najpełniejsze. Obszar Gminy Ornontowice należy do prawostronnego dorzecza Odry, w większości leży w zlewni rzeki Kłodnicy, jedynie południowo - zachodni kraniec należy do zlewni rzeki Bierawki. Na terenie Gminy głównym ciekim wodnym jest *Potok Ornontowicki* wraz z dopływami: *Potokiem Leśnym*, *potokiem Od Solami* wraz z *Potokiem*

²⁹⁷ Informacje i materiały zostały udostępnione przez *Fundację "Edukacja dla Demokracji"*.

²⁹⁸ P. Frączak *Lokalne społeczeństwa obywatelskie — mapy aktywności. Raporty z badań*, Źródło: Internet: <http://ofop.eu/sites/ofop.eu/files/biblioteka-pliki/ofop-lokalne-spoleczności-obywatelskie.html>

Łąkowym i jego dopływem. Wzdłuż środkowej części wschodniej granicy Gminy w swoim górnym biegu przepływa potok Z Bujakowa. Potoki oddzielone są wododziałami IV i V rzędu, a następnie łączą się ze sobą tworząc zlewnię II rzędu rzeki Kłodnicy. Ze względu na ukształtowanie terenu, większość cieków powierzchniowych przepływa z południa w kierunku północnym. Potok Omontowicki i Potok Leśny odwadniają teren z wód opadowych, a także odprowadzają wody deszczowe z drenów melioracyjnych indywidualnych gospodarstw rolnych. Do Potoku Omontowickiego odprowadzane są oczyszczone ścieki z gminnej oczyszczalni ścieków "Omontowice-Południe", a do potoku Od Solami wprowadzane są, oczyszczone w osadnikach, wody deszczowe z Zakładu Głównego JSW S.A. KWK „Budryk” oraz oczyszczone ścieki z zakładowej oczyszczalni ścieków „Bioblok-Bio” 299.

W roku 2003 zrealizowane zostały w Gminie Omontowice dwie inwestycje, które zdobyły współfinansowanie ze środków preakcesyjnego Programu SAPARD300. W roku 2002 wystosowane zostały przez Gminę Ornontowice trzy wnioski aplikacyjne o dofinansowanie zadań inwestycyjnych w ramach Programu SAPARD. Wnioski te dotyczyły następujących inwestycji:

- budowa drogi klasy lokalnej - ul. Solarnia,
- budowa kanalizacji sanitarnej i deszczowej w pół-zach. części gminy: ulice Leśna i Miarki,
- budowa sieci wodociągowej przy ul. Zwycięstwa - półn. część gminy.

Długotrwała procedura wyboru projektów poskutkowała w efekcie podpisaniem z Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa dwóch umów o dofinansowanie.

²⁹⁹ Charakterystyka gospodarki wodno-ściekowej gminy Ornontowice, Źródło

³⁰⁰ Mieszkańcy gminy Ornontowice w powiecie mińskim (woj. łódzkie), jako jedni z nielicznych w Polsce są zadowoleni z pracy samorządu lokalnego. Kazimierz Adamczyk nieprzerwanie od 1991 roku pełni funkcję wójta tej gminy. W 1991 roku, kiedy zaczynał karierę wójta, budżet gminy był na poziomie 1 mln zł. w 2004 r. dochody to już 15 mln, głównie z podatku od nieruchomości przemysłowych. Gminni pracownicy wiedzą, jak zdobywać środki na rozwój gminy, od paru lat korzystają z programu SAPARD (w 2004 roku ponad 600 tys. zł przeznaczyli na rozbudowę sieci wodociągowej). Dzięki dotacjom powstała sala gimnastyczna, zmodernizowano ośrodek zdrowia. W planach 5-tysięcznych Ornontowice jest także kryta pływalnia i oczyszczalnia ścieków. Już czterokrotnie gmina trafiła do rankingu Złota Setka Samorządów, organizowanego przez Rzeczpospolitą i Centrum Badań Regionalnych. W 2003 roku Ornontowice zdobyły też tytuł Najlepszego Samorządu Gminy w Polsce, przyznawany przez Rzeczpospolitą.

Od realizacji trzeciej inwestycji - kanalizacji sanitarnej i deszczowej przy ulicy Leśnej i Miarki Gmina Ornontowice była zmuszona odstąpić, gdyż niekorzystnie dla Gminy ukształtowała się wysokość kosztów, które mogły zostać refundowane.

Tab.4.1 Zestawienie inwestycji zrealizowanych w Gminie przy współfinansowaniu pochodzącym z Programu SAPARD ³⁰¹:

Nazwa projektu	Program dotacyjny	Data złożenia wniosku	Data podpisania umowy	Kwota dofinansowania	Wkład własny
Budowa drogi klasy lokalnej - ul. Solarnia	Sapard 3.4 - RUF 2000	13.09.2002	12.05.2003	207 415,12 zł	207 415,13 zł
Budowa sieci wodociągowej przy ul. Zwycięstwa - ptn. część gminy	Sapard 3.1 - RUF 2000	13.09.2002	12.05.2003	274 670,20 zł	275 771,08 zł

Internet: http://www.ietu.katowice.pl/klodnica/projekty_inwestycyjne/gospodarka_wodnosciekowa/ORNONTOWICE_ok.pdf

Realizacja opisanych powyżej projektów, jako zadań inwestycyjnych była koordynowana przez Wydział Inwestycji Urzędu Gminy Ornontowice.

IV.3. Ocena zrealizowanych przedsięwzięć

W ramach realizowanych projektów znaczący jest udział funduszy przedakcesyjnych, co wynika głównie z dużego rozciągnięcia czasie realizowanych przedsięwzięć, a także z faktu, iż wlicza się do niej fundusz ISPA wspierający potężne projekty infrastrukturalne i dający wynik 78 %wartości wszystkich projektów. Mniejszą wartość miały projekty zrealizowane ze wsparciem Funduszu Spójności, choć może być to wynikiem zakłamania proceduralnego, ³⁰² polegającego na zaniechaniu wprowadzenia zmian w dokumentacji projektów

³⁰¹ Źródło: <http://www.ornontowice.pl/index.php?act=gmina&id=2076>.

³⁰² Zgodnie z załącznikiem II do Traktatu Akcesyjnego, projekty, które uzyskały dofinansowanie w ramach ISPA, a ich realizacja nie została zakończona, przechodziły do realizacji w ramach Funduszu Spójności.

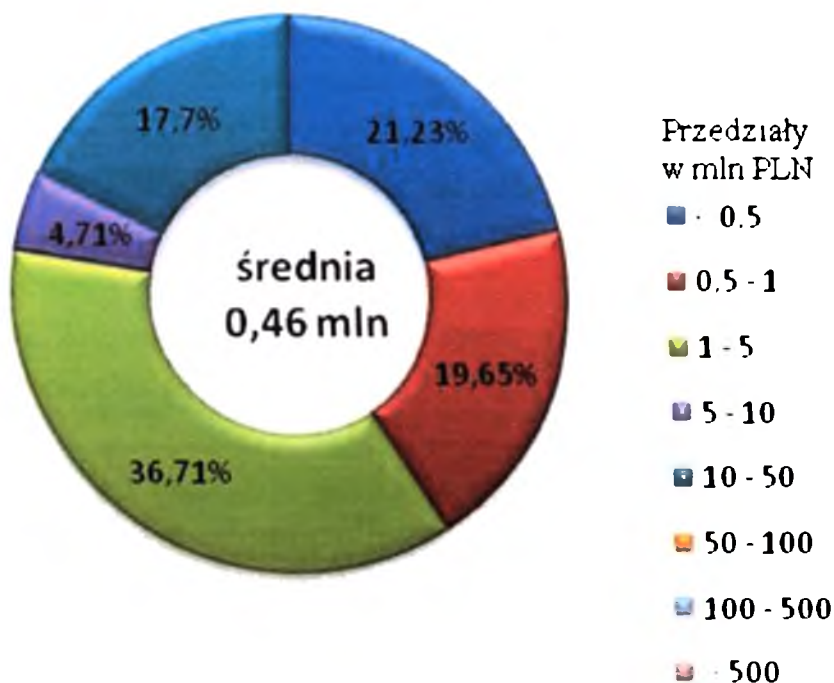
z finansowania ISPA na Fundusz Spójności po wejściu Polski w struktury Unii Europejskiej. Kolejnym wnioskiem dotyczącym wsparcia unijnego dla województwa śląskiego jest odwrotnie proporcjonalna skala do ilości zrealizowanych projektów.

Na podstawie analiz przeprowadzonych w Wydziale Rozwoju Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego,³⁰³ jedną z głównych kategorii bazowych projektów była wartość całkowita.

Największą liczbę projektów w badanym okresie zrealizowano w obszarach przedsiębiorczości 50,2 % i rolnictwa (23,39 %). W bardziej wymiernym ujęciu wartościowym rośnie udział obszarów, w których realizowane były duże projekty finansowane z funduszu ISPA i Funduszu Spójności, tj. transport 29,84 %, co daje 4208 mln złotych) i ochrona środowiska 6,98 %, 3805 mln złotych), co jest zgodne w przybliżeniu ze strukturą wsparcia w skali całego kraju. Na uwagę zasługuje fakt, że wartość wsparcia w obszarach przedsiębiorczości, B+R i społeczeństwa informacyjnego to ponad 30 proc (przy jedynie 9 proc na poziomie kraju). Udział wartości wsparcia obszaru rolnictwa jest znacznie niższy niż w strukturze ilościowej (przede wszystkim z powodu niskiej jednostkowej wartości projektów w ramach SPO ROL i SAPARD).

³⁰³ T. Kupiec red. Analiza wsparcia unijnego dla województwa śląskiego udzielonego w okresie przedakcesyjnym i w okresie programowania 2004-2006, Ieskie Studia Regionalne 1, 2011 r.

Pomoc Przedakcesyjna (bez ISPA)



Źródło: T. Kupiec red. Analiza wsparcia unijnego dla województwa śląskiego udzielonego w okresie przedakcesyjnym i w okresie programowania 2004-2006, leskie Studia Regionalne 1, 2011 r.

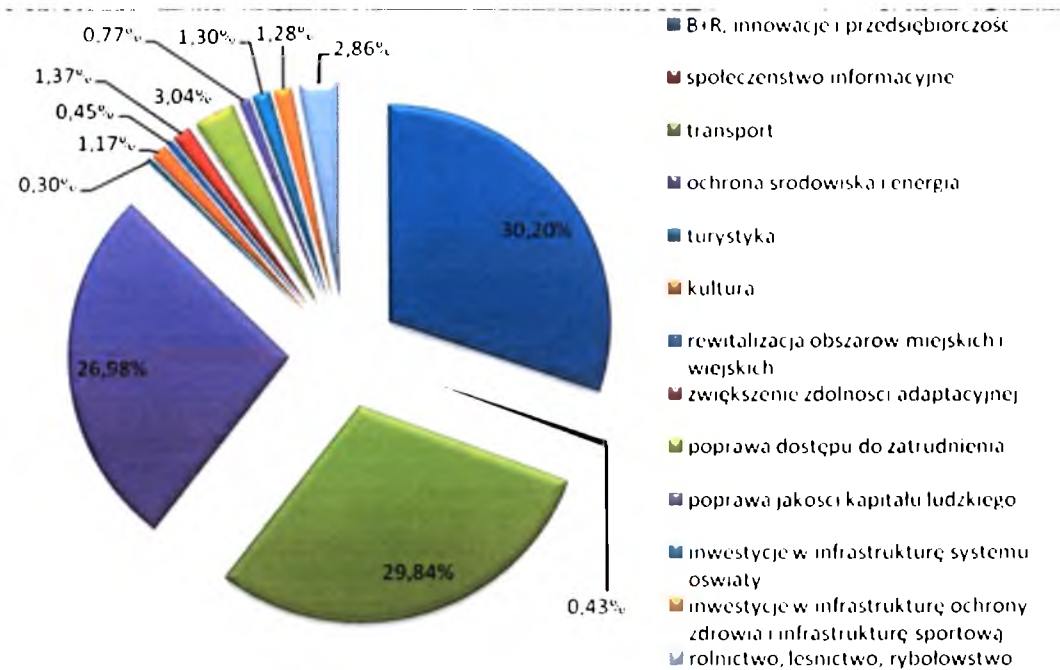
i wynosi jedynie 2,86 % przy 10 % na poziomie kraju, co nie jest zaskakujące, gdy wziąć pod uwagę, iż województwo śląskie jest najbardziej zurbanizowanym regionem Polski. Cztery opisane kierunki wsparcia konsumują prawie 90 % zaangażowanych środków, co oznacza, że we wszystkich pozostałych obszarach wsparcie było nieznaczne. Zaledwie 0,45 % (63,7 mln złotych) środków wykorzystano na rewitalizację, która na poziomie planowania i strategii (dokumentacji Strategii Województwa) stanowi jeden z podstawowych priorytetów województwa. Trzeba mieć jednak na uwadze, iż strategiczne decyzje odnośnie kierunków wsparcia w ramach wszystkich analizowanych programów nie leżały w gestii władz samorządowych, czy innych podmiotów polityki regionalnej.³⁰⁴

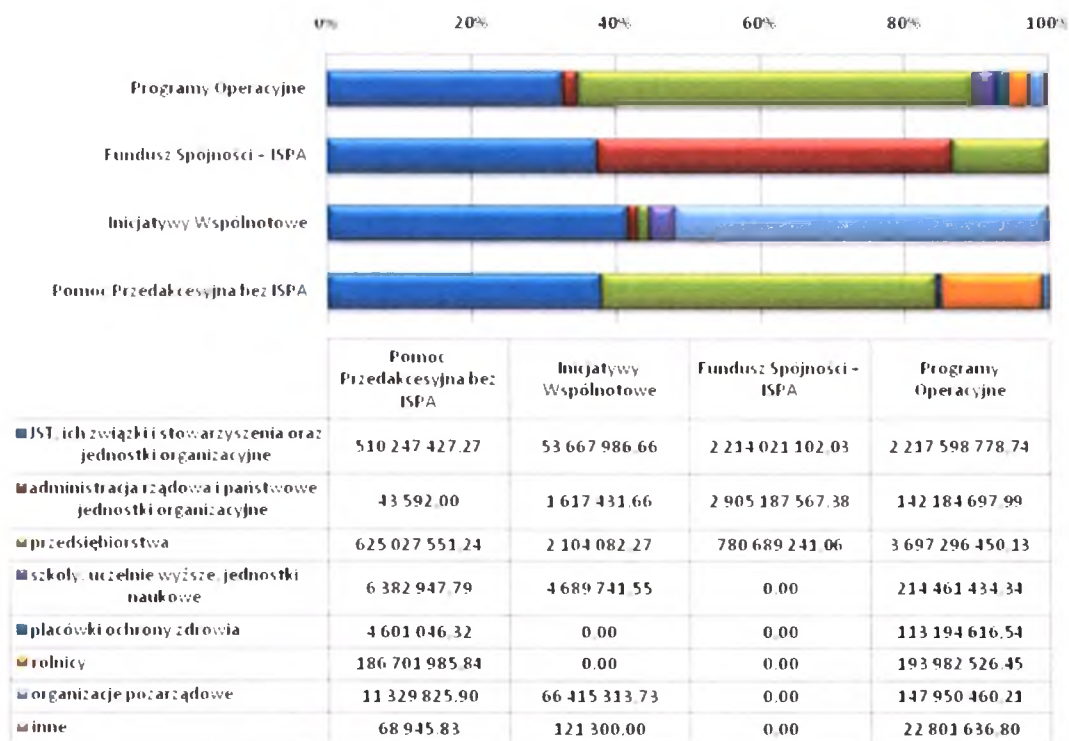
Jedną z konsekwencji reformy Strategii Lizbońskiej było ustanowienie

³⁰⁴ T. Kupiec red. Analiza wsparcia unijnego dla województwa śląskiego udzielonego w okresie przedakcesyjnym i w okresie programowania 2004-2006, leskie Studia Regionalne 1, 2011 r.

w obecnej perspektywie finansowej tzw. Lisbon earmarking, czyli zasad wyodrębniania środków polityki spójności na realizację celów lizbońskich. Ustalenie katalogu nakładów „prolizbońskich” odbyło się w oparciu o kategorię interwencji określone w rozporządzeniu 1828/2006, co pozwala określić dokładny poziom zaangażowania w realizację Strategii. Polska założyła przeznaczenie na cele lizbońskie 63,9 % środków w ramach NSR, przewidywany udział środków RPO WSL to 40 %. Na tym tle można uznać, że realizowane na terenie województwa śląskiego w okresie przedakcesyjnym i w pierwszym okresie programowania projekty tylko nieznacznie – 49,53 % w ujęciu ilościowym i 31,13 % w ujęciu wartościowym – przyczyniały się do realizacji celów strategii lizbońskiej

Rys. 4.3 Udział tematyczny poszczególnych przedsięwzięć zrealizowanych przy współfinansowaniu ze środków przedakcesyjnych





Źródło: T. Kupiec red. Analiza wsparcia unijnego dla województwa śląskiego udzielonego w okresie przedakcesyjnym i w okresie programowania 2004-2006, Ieskie Studia Regionalne 1, 2011 r.

Jedynymi liczącymi się beneficjentami środków UE w województwie śląskim były przedsiębiorstwa, jednostki samorządu terytorialnego i administracja rządowa. Wartość realizowanych przez nich projektów to ponad 93 % wszystkich środków. W województwie z nieznaczną przewagą nad samorządami, największym beneficjentem okazują się przedsiębiorstwa. Na poziomie kraju samotnym i wyraźnym liderem są samorządy.

Realizując prawie połowę projektów, przedsiębiorcy zajmują wyraźnie pozycję lidera wśród beneficjentów w ujęciu ilościowym, choć pamiętać należy o stosunkowo niskim poziomie dofinansowania projektów w sektorze przedsiębiorstw na tle pozostałych beneficjentów. 22,5 % projektów (druga pozycja), a ich udział w wartości jest prawie dziesięciokrotnie niższy, co sugeruje bardzo niewielką średnią wartość realizowanych projektów. Analizując wartość zrealizowanych projektów w ramach poszczególnych źródeł finansowania jako najbardziej zrównoważona jawi się sytuacja samorządów.

Beneficjenci tej grupy zagospodarowali przynajmniej 1/3 środków w każdym ze źródeł.

Rolnicy realizowali projekty z dwóch źródeł – pomocy przedakcesyjnej (SAPARD), a wartość projektów wynosi nieco poniżej 200 mln złotych ³⁰⁵, jednak tylko w odniesieniu do pomocy przedakcesyjnej stanowi to znaczący udział i czyni rolników trzecim największym beneficjentem, po przedsiębiorstwach i samorządach. Bardzo nieznaczny udział, zarówno w ilości 3,14 %, jak i wartości 1,6 % realizowanych projektów przypada na organizacje pozarządowe. Tylko w przypadku inicjatyw wspólnotowych trzeci sektor można uznać za istotnego beneficjenta, ale ogólnie niewielka wartość środków w ramach tego źródła powoduje, że dotychczasowa rola organizacji pozarządowych we wdrażaniu funduszy unijnych jest bardzo mała. Należy mieć na uwadze, że ilość i wartość projektów realizowanych przez poszczególne typy beneficjentów w bardzo niewielkim stopniu odzwierciedla ich aktywność i skuteczność w aplikowaniu o środki. Zakres rzeczowy poszczególnych działań w programach oraz katalogi dopuszczonych beneficjentów w dużej mierze determinują (czytaj: ograniczają) dostępność środków. Praktyka wdrażania pokazała zaś, że nawet umieszczenie w katalogu beneficjentów nie musi oznaczać dostępności środków, gdy kryteria wyboru projektów stawiają innych beneficjentów w uprzywilejowanej pozycji. Zatem przedstawionych powyżej informacji nie należy rozpatrywać w kontekście aktywności beneficjentów, a raczej jako przejaw strategicznych decyzji podjętych na etapie programowania. Z trzech podstawowych grup beneficjentów (samorząd, administracja publiczna, przedsiębiorstwa) to samorządy i ich związki realizowały projekty o najbardziej zróżnicowanym zakresie. Mimo, iż transport i ochrona środowiska stanowiły ok. 83 %. Wartości realizowanych projektów to widoczny udział miały również projekty z kilku innych zakresów, w tym: poprawy dostępu do zatrudnienia, kultury, infrastruktury oświaty oraz zdrowia. Co zrozumiałe, przedsiębiorstwa inwestowały przede wszystkim w obszarze B+R, innowacje i przedsiębiorczość (za drugi w kolejności udział obszaru ochrony środowiska odpowiadają przedsiębiorstwa samorządowe). Natomiast administracja rządowa skoncentrowała całość wysiłków na rozwoju

³⁰⁵ Za T. Kupiec red. Analiza wsparcia unijnego dla województwa śląskiego udzielonego w okresie przedakcesyjnym i w okresie programowania 2004-2006, Ieskie Studia Regionalne 1, 2011 r.

transportu (98,6 proc.). Kolejną grupą beneficjentów, która realizowała stosunkowo zróżnicowany katalog projektów są organizacje pozarządowe. Jedyne beneficjent, który większość projektów realizuje w obszarach „miękkich”, koncentrujących się na zwiększaniu zdolności adaptacyjnych, poprawie dostępu do zatrudnienia i poprawie jakości kapitału ludzkiego.

Obowiązujący podział województwa śląskiego na 8 podregionów jest stosunkowo nowy – wprowadzono go 1 stycznia 2008 r. Rozbicie byłego podregionu centralnego miało doprowadzić do większej porównywalności jednostek NTS-3. W efekcie doprowadzono jednak do rozbicia aglomeracji śląskiej pomiędzy pięć podregionów, co było niefortunnym zabiegiem. Powstałe jednostki zarówno ze względu na krótki okres funkcjonowania, jak i sposób poprowadzenia granic nie są wewnątrznie jednorodne w sensie charakterystyki społeczno-gospodarczej. Mimo to spojrzenie na wykorzystanie środków unijnych w ujęciu podregionalnym jest potrzebne, gdyż niezależnie od krytyki zasadności podziału będzie to podstawowy poziom badania zróżnicowań wewnątrz regionu. Zarówno w ujęciu liczbowym, jak i wartościowym rozkład projektów między podregiony nie wydaje się nadmiernie zróżnicowany. Najwięcej projektów w analizowanym okresie zrealizowano w podregionie bielskim 1591, najmniej – 601, w podregionie bytomskim (zróżnicowanie 2,5:1). Najwyższą wartość osiągnęły projekty w podregionie rybnickim – ok. 3,6 mld złotych, najmniejszą w podregionie bytomskim – 832 mln złotych (zróżnicowanie 4,3:1). Dwa podregiony osiągające najsłabsze wyniki, zarówno w ujęciu liczbowym, jak i wartościowym – wspomniany już bytomski i tyski – posiadają równocześnie najmniejszą populację, co czyni zróżnicowania relatywnie jeszcze mniejszymi. Zastanawiająca natomiast jest przeciętna pozycja podregionu katowickiego w obu rankingach, mimo największej populacji i łatwości dostępu do instytucji zarządzających środkami w regionie, które zlokalizowane są najczęściej właśnie w Katowicach.

Nie daje się zauważyć odwrotnej (ani prostej) korelacji pomiędzy wartością zrealizowanych projektów i PKB per capita. Co prawda będący liderem w zakresie wartości zrealizowanych projektów per capita podregion rybnicki ma również niskie PKB, ale w dwóch najbiedniejszych podregionach: bytomskim i częstochowskim

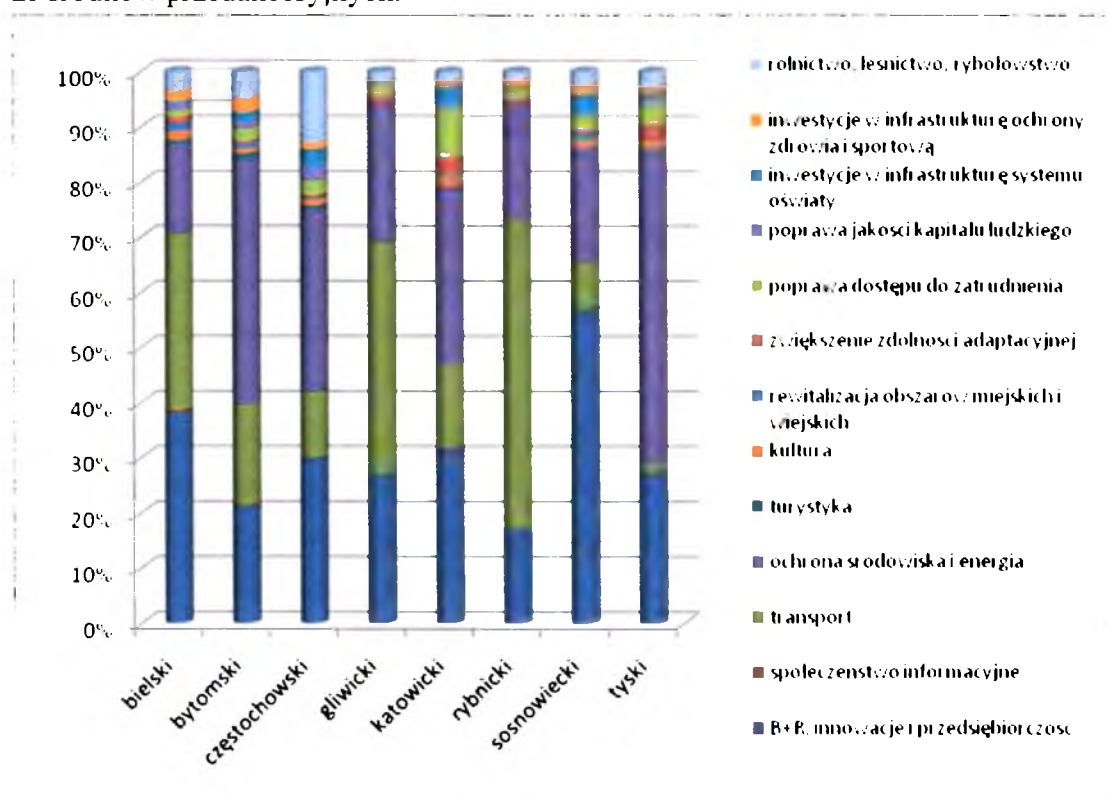
zrealizowano projekty o najmniejszej wartości. Równocześnie na obszarze podregionu gliwickiego, który znajduje się w gronie trzech o ponadprzeciętnym PKB zrealizowano projekty o drugiej co do wysokości wartości. Nie ma również zależności między zamożnością podregionu, a zdolnością współfinansowania projektów. Najniższe wartości dofinansowania uzyskały podregiony sosnowiecki, plasujący się w środku stawki, jeżeli chodzi o PKB, ale również częstochowski. Wysokie wartości dofinansowania względem wartości całkowitej zanotowały zaś podregiony bytomski, rybnicki, ale i tyski. Prezentowane spostrzeżenia potwierdzają, że środki w badanym okresie w skali województwa nie były ukierunkowywane terytorialnie zgodnie z założeniami polityki spójności. Wartości środków zaangażowanych w realizację projektów w poszczególnych podregionach są raczej przypadkowe i stanowią wypadkową niezależnych decyzji beneficjentów i zarządzających programami, nieuwzględniających regionalnego kontekstu. Jeżeli uznać, że podstawową metodą realizacji polityki spójności jest proste alokowanie większych środków na obszary biedniejsze, które muszą nadrabiać zaległości w zakresie rozwoju gospodarczego, to można stwierdzić, że w badanym okresie środki unijne przyczyniały się do realizacji celu konwergencji wewnątrz województwa śląskiego.

Zestawienie poziomu inwestycji współfinansowanych ze środków UE w badanym okresie z tempem wzrostu PKB w ujęciu podregionalnym nie pozwala jednak potwierdzić tezy o pozytywnym wpływie makroekonomicznym wydatków unijnych na tempo wzrostu PKB. Trzy podregiony, które zaabsorbowały najwięcej środków w relacji do swojego PKB – rybnicki, gliwicki i bielski, zajęły odpowiednio 4, 6 i 8 miejsce, jeżeli chodzi o dynamikę wzrostu PKB w latach 2000-2006. Równocześnie najszybciej rozwijające się podregiony – sosnowiecki, bytomski i katowicki nie były liderami w zakresie absorpcji środków plasując się na pozycjach 4, 6 i 8. Brak zatem związku między wysokością wydatków z funduszy UE i tempem wzrostu PKB (zależność jest wręcz ujemna, ale bardzo słaba – współczynnik korelacji wynosi – 0,28). Nie daje się również potwierdzić kolejnego wniosku, płynącego z analiz z wykorzystaniem modelu HERMIN³⁰⁶ o większej efektywności wydatków w zakresie wsparcia sektora produkcyjnego

³⁰⁶ Przeprowadzonych w Wydziale Funduszy Europejskich Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego – zasoby własne.

względem wydatków na infrastrukturę podstawową. Co prawda w grupie porównywalnych pod względem wartości zrealizowanych projektów podregionów (bytomski, częstochowski, sosnowiecki, tyski) największy wzrost PKB zanotował podregion sosnowiecki (107,6 przy wzroście dla województwa = 100 to najlepszy wynik w całym województwie), który również charakteryzuje się najwyższym udziałem wydatków na sferę produkcyjną (65proc.). Równocześnie jednak dwa podregiony z również wysokim udziałem na sferę produkcyjną – bielski i częstochowski – zanotowały najniższy wzrost PKB w badanym okresie.

Rys. 4.4 Udział powiatów w kategoriach inwestycji współfinansowanych ze środków przedakcesyjnych.



Źródło: T. Kupiec, red. Analiza wsparcia unijnego dla województwa śląskiego udzielonego w okresie przedakcesyjnym i w okresie programowania 2004-2006, Śląskie Studia Regionalne nr 1, Katowice 2010, s. 81.

Aktywność jednostek samorządu terytorialnego w pozyskaniu środków z funduszy unijnych na realizację projektów rozwojowych jest w miarę jednorodna

w skali województwa, średnio 90,8 % gmin i powiatów zrealizowało przynajmniej jeden projekt. Pozytywny wyjątek stanowi podregion katowicki, gdzie 100% jednostek realizowało projekty. Wynika to jednak z faktu, iż na podregion ten składają się jedynie powiaty grodzkie, a wszystkie powiaty w województwie (zarówno grodzkie, jak i ziemskie) były aktywne w pozyskaniu środków. Wyraźnie negatywnie na tle województwa wyróżniają się natomiast podregiony gliwicki i bytomski. Zaskakiwać może, iż najgorsze w tym zestawieniu podregiony zlokalizowane są w centralnej części województwa i obejmują częściowo miasta aglomeracji gómośląskiej, podczas gdy podregiony częstochowski i bielski – peryferyjne (na warunki województwa) o relatywnie trudniejszym dostępie do instytucji wdrażających programy i najwyższym udziale gmin wiejskich i miejsko-wiejskich (odpowiednio 82,4 % i 78 %) zajęły wysokie 2 i 4 miejsca w rankingu. Częściowo wyjaśnienie powyższej sytuacji leży w fakcie, iż wbrew ogólnym sądom najwięcej nieaktywnych gmin znajduje się wśród gmin miejskich 30 % a najmniej wiejskich 5 %. Nie daje się zauważyć związku pomiędzy aktywnością samorządami i żadną z analizowanych powyżej wielkości, tj. PKB per capita, dynamiką jego zmian, czy wartością całkowitą realizowanych projektów. Przyczyna zróżnicowań może więc leżeć np. w jakości administracji lokalnej bądź potencjale finansowym do współfinansowania projektów.

Gdy wziąć pod uwagę wysoki stopień urbanizacji województwa okazuje się, iż uwzględniając wartość projektów w ujęciu per capita, obszary wiejskie nie tylko nie tracą wobec miast, ale zaabsorbowały więcej (o ponad 1000 złotych) środków.³⁰⁷ Zaskakująco, w ramach inicjatyw wspólnotowych i pomocy przedakcesyjnej najwięcej środków per capita trafiło na obszary wiejskie. Istnieje także bardzo duża różnica między obszarem górskim i miejskim - ponad pięciokrotna. Miasta uzyskały najwięcej środków per capita z programów operacyjnych, ale różnice procentowe w ramach tego źródła są najmniejsze. W zakresie wsparcia z ISPA i Funduszu Spójności zróżnicowania są znacznie większe, a wartość wsparcia dla obszarów wiejskich (2130 złotych per capita) jest ponad dwukrotnie większa niż dla obszarów miejskich. Mimo wyraźnej przewagi obszarów wiejskich w zakresie wartości wsparcia per capita, największą średnią

³⁰⁷ T. Kupiec, red. *Analiza wsparcia unijnego dla województwa śląskiego udzielonego w okresie przedakcesyjnym i w okresie programowania 2004-2006*, Śląskie Studia Regionalne nr 1, Katowice 2010.

wartość projektu zanotowano na obszarach miejskich 2 177 tys. złotych (średnia dla obszarów wiejskich to 1 457 tys. złotych, a dla obszarów górskich 812 tys. złotych). Struktura beneficjentów jest mocno zróżnicowana ze względu na obszar realizacji projektów. Choć rola samorządów jest istotna na wszystkich trzech obszarach, to na obszarze wiejskim znacznie bardziej znaczące wartościowo były projekty administracji rządowej. Z jednej strony jest to efekt ponad dwukrotnie wyższych wydatków administracji rządowej na obszarach wiejskich niż miejskich. Większy wpływ na ową dysproporcję ma jednak fakt, iż samorządy terytorialne obszarów miejskich realizowały projekty o prawie trzyipółkrotnie większej wartości niż te z obszarów wiejskich. Znamienne jest to, że tylko na obszarach miejskich jedną z kluczowych grup beneficjentów są przedsiębiorstwa (46 % wartości projektów i pierwsze miejsce). Także tylko w miastach zauważalny (choć niewielki – 2,2 %) jest udział szkół, uczelni wyższych i jednostek naukowych. Rola przedsiębiorców w wykorzystaniu środków UE na obszarach wiejskich była nieznaczna (na górskich marginalna). Tylko w części sytuację tę wyjaśnia mniejsze zagęszczenie przedsiębiorców na tych obszarach. Można więc postawić tezę o niższej aktywności i skuteczności przedsiębiorców gmin wiejskich w staraniu się o zewnętrzne źródła dofinansowania. Zasygnalizowana różnica w aktywności przedsiębiorców jest jednak mniejsza, jeśli za quasi-przedsiębiorców uznać rolników, których udział w wartości zrealizowanych projektów na obszarach wiejskich i górskich jest znaczny i wynosi odpowiednio 7,3 % i 7,8 %

Tylko na obszarach miejskich widoczny udział w wydatkach miały inwestycje związane z poprawą dostępu do zatrudnienia, mimo że problem bezrobocia wydaje się być przynajmniej równie ważny na obszarach wiejskich. Na obszarze górskim, jako jedynym, widoczny udział (6,4 % wobec 0,4 % w skali województwa) miały wydatki w zakresie społeczeństwa informacyjnego. Nie jest to jednak efekt dużej aktywności podmiotów z tego obszaru. Całość wydatków stanowią bowiem cztery projekty obejmujące swoim zasięgiem całe województwo (więc przy okazji również obszary górskie), dla których beneficjentami są komendy wojewódzkie policji i straży pożarnej, urząd wojewódzki i samorząd województwa. W dziedzinie ochrony środowiska w województwie śląskim zrealizowano projekty na łączną kwotę dofinansowania 258,8 mln euro.

W województwie śląskim do końca 2004 zrealizowano w ramach programu

Sapard projekty na ogólną wartość 81 mln. euro. Pomimo obiektywnych trudności we wdrażaniu projektów w ramach programów Phare oraz wbrew obiegowym opiniom dotyczącym słabego wykorzystania przyznanych funduszy, ponad 90 % alokowanych środków zostało efektywnie wydanych, a rezultaty (powstanie obiektów infrastrukturalnych, wzmocnienie społeczeństwa obywatelskiego, działanie instytucji według nowych standardów itp.) mają trwały charakter. Generalnie można uznać, że program Phare na Śląsku stanowił jedno z najistotniejszych systemowych narzędzi wspierania procesów transformacji ustrojowej³⁰⁸, jakimi posługiwały się Wspólnoty Europejskie, a później Unia Europejska wobec państwa wprowadzającego reformy po rozkładzie socjalizmu państwowego, jednak nie wszystkie jego instrumenty okazały się jednakowo efektywne (np. doradztwo i szkolenia), a równocześnie potencjał innych nie został w pełni wykorzystany (np. małych grantów inwestycyjnych). Przyczynił się do przyspieszenia integracji z UE, chociaż nie wszystkie priorytety programu definiowane przez Komisję Europejską przyniosły pożądane rezultaty i były pozytywnie odbierane przez beneficjentów. Umożliwił podjęcie wielu działań modernizacyjnych w gospodarce i odegrał istotną, pozytywną (nie znaczącą) rolę w procesie jej restrukturyzacji, niedostatecznie przełożył się jednak na działania innowacyjne (szczególnie w sektorze MSP). Phare oferował rozwiązania modelowe (przez pomoc techniczną) oraz bezpośrednie wsparcie inwestycyjne, przyspieszając odrabianie zaległości rozwojowych w stosunku do państw najbardziej rozwiniętych, nie rozwiązał jednak problemu wypracowania własnych narzędzi systemowych do prowadzenia działań w kierunku większej spójności. Umożliwiał i przyspieszał implementację nowych wzorców i standardów działania na styku administracji publicznej, gospodarki i tworzącego się społeczeństwa obywatelskiego, chociaż nie zawsze proste przeniesienie sprawdzonych w innych warunkach modeli udawało się, a próby ich zaadaptowania napotkały przeszkody legislacyjne i kulturowe (np. Partnerstwo Publiczno-Prywatne). Program aktywizował i jednoczył środowiska lokalne wokół realizacji różnych projektów, ale w ograniczonym zakresie utrwalił mechanizmy pobudzania inicjatyw i współdziałania. Potwierdził możliwości efektywnego wykorzystania pomocy zagranicznej, ale także przyzwyczaił decydentów i beneficjentów do zewnętrznego finansowania, co wpłynęło na mentalne (i nie tylko) uzależnienie rozwoju od środków pomocowych.

³⁰⁸ B.Mrówka, M. Żukowska, *Zakończenie działań Phare w Polsce...*

IV.4. Republika Czeska i region śląsko-morawski w procesie przygotowania do akcesji

IV.4.1. Program Phare w Republice Czeskiej.

Program PHARE w Republice Czeskiej można podzielić na kilka głównych okresów i rozwoju. Głównymi cechami różnicującymi jest celem, dla którego pomoc finansowa skupia. Wyżej wymienione okresy są pierwsze lata "przed i po Kopenhadze.", więc przed szczytem Rady Europejskiej, które odbyło się w stolicy Danii Kopenhadze w dniu 21 i 22 1997 czerwca Konferencja ta miała ogromny wpływ na rozwój stosunków z krajami Europy Środkowo-Wschodniej i Unii Europejskiej. Rozwiązana tutaj kwestia współpracy z krajami kandydującymi i kwestii ich ewentualnego wprowadzenia do Wspólnoty. " Główną korzyścią z tego spotkania było zdefiniowanie uzależnienia rozszerzenia Unii od kryteriów kopenhaskich." ³⁰⁹ Kolejny milowy krok został wykonany w czasie szczytu w Luksemburgu 1997 roku, gdzie rozpoczęto negocjacje akcesyjne i podpisano Partnerstwo dla wejścia, które miały znaczący wpływ na realizację pomocy. ³¹⁰

Realizacja programu PHARE lub jego sub-krajowych i międzynarodowych trwa w Czechach od 1993 roku, chociaż programy krajowe obsługiwane w obrębie Czechosłowacji były od 1990 roku, a od 1991 r. w ramach programów wielonarodowych. CBC został ustanowiony w 1994 r. na mocy dyrektywy w č.1628/94 Komisji Europejskiej z dnia 4 lipca 1994. W przeciwieństwie do programów Phare CBC Program Narodowy obejmował całe terytorium Republiki Czeskiej. Jego realizacja była najszersza w zakresie obszaru geograficznego działania, jak i różnicowania pomiędzy sektorami. Większa część zainwestowanych środków została zrealizowana przy pomocy Programów Narodowych, mianowicie ponad 654 milionów. Uzyskany wskaźnik ten wynosił 61% (PHARE), 36% - współpraca transgraniczna, 3% programy wielonarodowe. W ramach Narodowego Programu złożono setki projektów, a kilkaset z nich zrealizowano. Widoczna staje się przewaga spójności gospodarczej i społecznej nad innymi programami. Obejmuje

³⁰⁹ P. Fiala – Pitrová, *Evropská unie, Brno, Centrum pro studium demokracie a kultury*, 2003, s.154.

³¹⁰ Tamże, s. 169-183.

projekty w zakresie infrastruktury, sektora prywatnego i rozwoju regionalnego, a także zasoby ludzkie i sfery społeczne.³¹¹ Bardzo ważne z punktu widzenia tej pracy wydaje się być obszar instytucji wsparcia i zdolności administracyjnej do wdrażania *acquis*. Stanowiły około 15%. Częścią reformy administracji publicznej, która była odpowiedzialna za MSW.

Proces programowania pomocy przedakcesyjnej w Republice Czeskiej również przebiegał na podstawie dokumentów programowych opracowanych przez Komisję Europejską na lata 1998-1999, zgodnie z Agendą 2000. Narodowy Program przygotowań do członkostwa w UE (Narodowy Program Przyjęcia *Acquis* - NPPC), który określa strategię dla Republiki Czeskiej do UE, w tym sposobów realizacji priorytetów Partnerstwa dla członkostwa. Podstawą programowania Phare były Regularne raporty ewaluacyjne (Progress Reports), w którym Komisja Europejska oceniała postępy Republiki Czeskiej w spełnieniu kryteriów wymaganych do przystąpienia do UE. Faktyczna realizacja pomocy nastąpiła na bazie rozporządzeń wykonawczych (podręczników wykonawczych), które dały podstawę do opracowania Narodowego Phare przez Ministerstwo Finansów - Centrum pomocy zagraniczne³¹² - w ścisłej współpracy z odpowiednimi ministerstwami, innych organów publicznych i europejskich komisji. Pomoc Unii Europejskiej następowała również na podstawie podpisanych memorandumów finansowych (Memorandum Finansowe), które precyzyjnie określały kwotę pomocy i wykorzystywane zgodnie z odpowiednimi dokumentami programowymi.

Podstawowe standardy polityki regionalnej określone zostały ustawą nr 248/2000 Coll. Z dnia 29 Czerwca 2000 r. w sprawie wsparcia rozwoju regionalnego, która określa podstawowe pojęcia, promowanie rozwoju regionalnego, sposoby wspierania rozwoju regionalnego oraz zakres głównych aktorów polityki regionalnej. W paragrafie 11 ustęp 1 ustanawia organ Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Dla realizacji polityki regionalnej są bardzo ważne uchwały

³¹¹ O. Málek. *Předvstupní fondy a Česká republika*, Blansko, 2005, s.12.

³¹² Wysokość środków przyznanych i koordynacji oraz struktury organizacyjnej programówpomocowych WE Czechach zebrano z publikacji Ośrodka Pomocy Zagranicznej - Programy pomocy Wspólnot Europejskich Czechy., materiały własne.

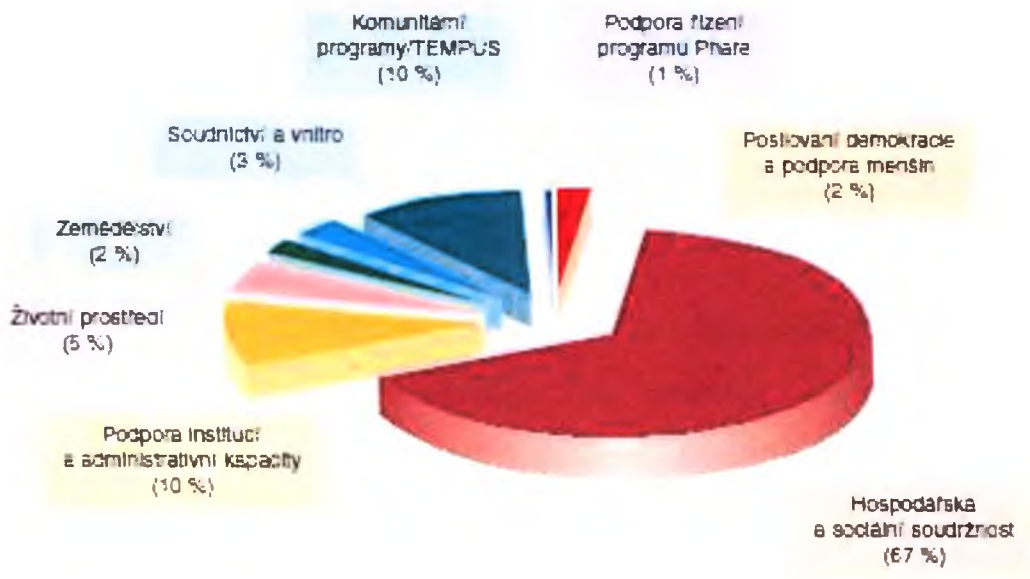
ządu. Zasady polityki regionalnej określone zostały Uchwałą nr 235/1998) oraz w Regionalnej Strategii Rozwoju Republiki Czeskiej na lata 2000-2006 (uchwała rządu nr 682/2000). Ustawa nr 248/2000 (z późniejszymi zmianami) definiuje narzędzia rozwoju regionalnego .

Począwszy od 1998 roku Krajowy Program Phare realizowano w sposób zdecentralizowany, ale zbliżony do tworzenia polskiego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego. Po ustanowieniu funkcji Narodowego Koordynatora Pomocy, krajowy urzędnik zatwierdzający wspólnie z Narodowym Funduszem, został stworzony mechanizm, który nadzorował, koordynował procesy programowania, monitorowania i kontroli przepływów finansowych. Miało to na celu zapewnienie przejrzystości procesów związanych z wykorzystaniem funduszy UE. Istotną rolę w przygotowaniu i realizacji programów powinny również przedstawicielstwa KE, który nadzorował wynegocjowane postanowienia i potwierdzone wszystkich zamówień finansowanych z Phare przed ich wejściem w życie. Narodowy Koordynator Pomocy (koordynator pomocy krajowej, NAC) był oficjalnym przedstawicielem i główną osobą kontaktową odpowiedzialna za koordynację przygotowania, realizacji i monitorowania wszystkich programów pomocowych WE, posiadał najwyższą odpowiedzialność wynikającą z potrzeby wspólnej koordynacji wspólnotowych programów przedakcesyjnych na poziomie krajowym. Działem wykonawczym było Centrum Pomocy Zagranicznej w Ministerstwie Finansów. Narodowy Koordynator Pomocy był także przewodniczącym Wspólnego Komitetu Monitorującego, który wspólnie z Komisją Europejską koordynował i monitorował przygotowania i realizacji wszystkich wspólnotowych instrumentów przedakcesyjnych. Krajowy urzędnik zatwierdzający (National intendent, NAO) był odpowiedzialny do zarządzania funduszami UE w Republice Czeskiej, mając do dyspozycji departament wykonawczy Narodowego Funduszu Ministerstwa Finansów. Stanowisko krajowego urzędnika zatwierdzającego zostało powierzone inż. Eduardowi Janocie, wiceministrowi finansów. NAO poniósł całkowitą odpowiedzialność za zarządzanie finansowe funduszami UE w kraju. Na podstawie Memorandum of Understanding w sprawie utworzenia Narodowego Funduszu, który został podpisany w dniu 12 października 1998, została ustalona data ostateczna na 31 grudnia 1998 roku, Ministerstwo Finansów, Narodowy Fundusz rządu centralnego o przekazanie środków z pomocy

WE do Republiki Czeskiej na Rachunki Narodowego Funduszu w Czeskim Banku Narodowym. Na podstawie wprowadzonych zmian w zasadach budżetowych, Narodowy Fundusz (National Fund) jako został ustanowiony nowy odrębny instrument, przez który Ministerstwo Finansów koordynuje zarządzanie przepływami pieniężnymi z KE i środków krajowych na rzecz beneficjentów i dochowanie procedur regulujących realizację wspólnych programów w Republice Czeskiej i WE. NAO był odpowiedzialny za zarządzanie finansowe funduszami WE został zatem rozszerzony na polu zarządzania krajowych zasobów w realizacji wspólnotowych programów przedakcesyjnych w kraju.³¹³

Rys.4.5 Alokacje Phare w latach 1990-2001

Alokace Phare 1990–2001 v procentech



Žródlo: Programy Pomoci 2001 evropskích spolecnství sapard ispa phare, Centrum pro Zachradni Pomoc, s. 7.

³¹³ 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla) (218 2000 Sb.) - seznam odstavců (zmiany do ustawy budżetowej) zatwierdzonej przez Parlament Republik Czeskiej w dniu 27.06.2000, Žródlo: http://portal.gov.cz/app/zakony/zakonInfo.jsp?idBiblio=49515&nr=218_2182000&rpp=15#local-content.

Wspólny Komitet Monitorujący (Wspólny Komitet Monitorujący, JMC) był najwyższym organ koordynujący przedakcesyjne Phare, ISPA i SAPARD, a jego zadaniem było monitorowanie i ocena wdrażania programów i projektów w zakresie ogólnego osiągnięcia celów określonych w memoranda finansowe w związku z procesem przygotowań do wejścia w UE. Uzupełnieniem JMC były Sektorowe Podkomitety Monitorujące, które spotykały się dwa razy roku w celu monitorowania postępu realizacji projektów w sektorze.³¹⁴

Realizacja programu Phare było prowadzona na bazie zdecentralizowanego systemu wdrażania (DIS), które Komisja Europejska od 1 stycznia 2001 zastąpiła nową częścią podręcznika praktycznego przewodnika dla Phare, ISPA i SAPARD. Za zarządzanie projektami zgodnie z procedurą zaczęły odpowiadać agencje wykonawcze (viz. Odkazy) określone w protokołach finansowych. Techniczna realizacja programów pomocowych WE uruchomionych w 2001 realizowana poprzez:

- Centralna Jednostka Finansująco-Kontraktująca MF (*Jednostka Finansująco Kontraktująca, CFCU*)
- Narodowy Fundusz Szkolenia MPSV (*Fundusz Szkoleniowy National, NTF*)
- Centrum Rozwoju Regionalnego dla MMR (*Centrum Rozwoju Regionalnego, CRR*)
- CzechInvest (*CzechInvest*)
- Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (*Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, CSDF*).

Wdrożenie programów Realizacja programu SAPARD było prowadzone przez Agencję SAPARD w Ministerstwie Rolnictwa. Program SAPARD był pierwszym prawdziwie zdecentralizowane narzędziem pomocy WE, którego koordynacja leżała po stronie czeskiej. Realizacja programu ISPA prowadzona była we współpracy kilku resortów w ramach odpowiedzialności

³¹⁴ P. Cerna, EUROPEUM Institute for European Policy
<http://www.euractiv.com/enlargement/national-review-sapard-programme-czech-republic/article-139395>.

wspólnej dwóch ministerstw. Za wnioski odpowiadały Ministerstwo Transportu i Komunikacji oraz Ministerstwo Środowiska. Narodowy Koordynator ISPA był wiceminister rozwoju regionalnego. Komitet Koordynacji ISPA w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego odpowiadał za planowanie dyskusję i strategię, w tym kwestii związanych z wdrażaniem ISPA.³¹⁵

Program SAPARD jako pomoc krajom kandydującym w rozwiązywaniu konkretnych zadań w zakresie wdrażania dorobku prawnego związanego z Wspólną Polityką Rolnej, zmian strukturalnych w poszczególnych sektorach rolnictwa i obszarów wiejskich. Była dostępna w Republice Czeskiej w przedziale czasowym od 2000 do 2006, aż do konkretnej daty wejścia do Unii Europejskiej i zakończenia realizacji rozpoczętych projektów. Odpowiedzialne za program w Czechach Ministerstwo Rolnictwa (MOA) oraz Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR). Oba resorty koordynowały realizację programu SAPARD zgodnie z priorytetami i działaniami określonymi w Planie Rolnictwa i Rozwoju Wsi Republiki Czeskiej na lata 2000-2006 przedstawiony Komisji Europejskiej w 2000 roku.

Udział Czech SAPARD był zapewniona na podstawie wieloletniej umowy finansowej, co stanowiło techniczne, prawne i proceduralne ramy programu. Umowa ta została podpisana w lutym 2001 r., wraz z roczną umową finansową i została zatwierdzona przez Parlament i ratyfikowane przez Prezydenta Republiki Czeskiej. Roczna umowa finansowa, która wprowadziła określoną ilość pomocy przedakcesyjnej dla Republiki Czeskiej.

Dla realizacji programu SAPARD w Republice Czeskiej została ustanowiona Agencja SAPARD (Ministerstwo Rolnictwa), która była odpowiedzialna za odbiór wniosków, administrowanie projektem, kontrolę, monitoring, płatności, itp. Niektóre z funkcji, z wyjątkiem funkcji płatniczej i funkcji rozliczania zobowiązań i należności zostały delegowane do innych organów, zostały przekazane do Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Unia Europejska wydała SAPARD roczną

³¹⁵ Příprava České republiky na realizaci politiky soudružnosti EU od roku 2000, Praha : Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 1999, zdroj: <https://vufind.mzk.cz/Record/MZK01-000572781>

kwotę 520 milionów euro dla dziesięciu państw kandydujących. Republika Czeska była w stanie absorbować do 22 mln euro. System finansowania opierał się na podziale: 12,5 % wygenerowanych przychodów, wnioskodawca musi zapewnić 50 % dofinansowania ze środków własnych, 37,5% finansowanych przez UE oraz 25 % w przypadku projektów czyni żadnego dochodu (finansowane do 75 %, pozostała część będzie powinny być finansowane ze źródeł publicznych). W wyjątkowych przypadkach (2% przyznanych środków) dla UE do finansowania 100% kosztów działań mających na celu pomoc techniczną i zawodową. Założono, że finansowane będą w proporcji 02:01 pomiędzy projektami w sektorach rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich.

Czeski Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich zidentyfikował trzy priorytetowe obszary zainteresowania dla pomocy finansowej i technicznej: około 60 % wkładu (65 % łącznych kosztów) skupiał się na inwestycjach w sektorze rolnictwa i sektora rolno-spożywczego w celu zwiększenia konkurencyjności, a w szczególności przyjęcia i egzekwowania standardów UE. Drugim obszarem priorytetowym (około 1/3 rocznego wkładu UE) był Rozwój Obszarów Wiejskich (połączenie projektów infrastrukturalnych z dywersyfikacją działalności gospodarczej). Ostatni priorytet działań związanych z realizacją programu SAPARD realizowany był poprzez projekty edukacyjne i pomoc techniczną ISPA. W związku z wejściem Republiki Czeskiej do Unii Europejskiej wszystkie projekty ISPS, które, zostały uruchomione, podobnie jak w Polsce w maju 2004 przerzucone zostały do Funduszu Spójności.³¹⁶ Instrument ISPA był pomocą finansową mającą na celu wspieranie inwestycji, które przyczyniają się do poprawy środowiska, infrastruktury i sieci transportowych, korytarzy transeuropejskich (TEN). Krajom kandydującym przyznano pomoc inwestycyjną w zakresie stosowania przepisów prawa Wspólnoty Europejskiej, w szczególności w zakresie zanieczyszczenia powietrza i wody oraz gospodarki odpadami. W przypadku infrastruktury transportowej, przewidzianej przy wsparciu ISPA dla rozwoju, inwestycji, przebudowy i wzajemnych połączeń krajowych sieci transportowych. W okresie 2000 - 2006 w Czechach co roku przeznaczono około 70 mil euro.

Za Realizację projektów odpowiadały Ministerstwo Transportu i Komunikacji (MTC) oraz Ministerstwo Środowiska (MŚ). Narodowy Koordynator ISPA (Narodowy

³¹⁶ http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/eu_fondy.html.

Koordynator ISPA, NIC) był wiceminister Rozwoju Regionalnego. NIC była odpowiedzialna za przygotowanie, wdrażanie i monitorowanie projektów oraz Komitetu Monitorującego pod przewodnictwem ISPA. Komitet Koordynacyjny ISPA (KV ISPA) Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR) ma za zadanie omówienie i przygotowanie dokumentacji, wniosków i strategii, w tym kwestii związanych z wdrażaniem ISPA. W Komitecie sterującym ISPA byli przedstawiciele MMR, MF, MDS, MG. Priorytety ISPA zostały ustawione w Narodowej Strategii Transportu i Narodowej Strategii Ochrony Środowiska. Oba dokumenty strategiczne zostały zaakceptowane przez Komisję Europejską.

W fazie przygotowawczej komisja Europejska przedstawiła propozycje dotyczące projektów infrastrukturalnych m.in. współfinansowanie ISPA. Zgłoszone projekty musiały spełniać warunki dotyczące ich przeglądu, a następnie włączenie do ISPA. W fazie realizacji projektu miał być na poziomie technicznym i ziemnych, w przypadku, gdy został on zatwierdzony przez Komitet Zarządzający ISPA został zakontraktowany do dwóch lat w oparciu o wyniki międzynarodowego przetargu. W odniesieniu do przygotowania wymaganej dokumentacji i składania projektów do ISPA wyzwaniem. W transporcie agencja wdrażająca powstała w MDS, który współpracował z koleją czeską oraz Dyrekcją Dróg i Autostrad. Środowisko zostało zaprojektowane w 2000 roku do podziału pomiędzy Centrum Wykonawcze Agencji Rozwoju Regionalnego (CRD), które współpracowało z Państwowym Funduszem Środowiska (SEF), a w przypadku projektów finansowanych z przydziałów, w zakresie ochrony środowiska. Od 2001 roku, SEF ustanowiono agencją ds. wdrażania. Do ogólnych projektów pomocy technicznej było wdrożenie CFCU przez agencję w Ministerstwie Finansów.³¹⁷

³¹⁷ http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/eu_evaluate.html.

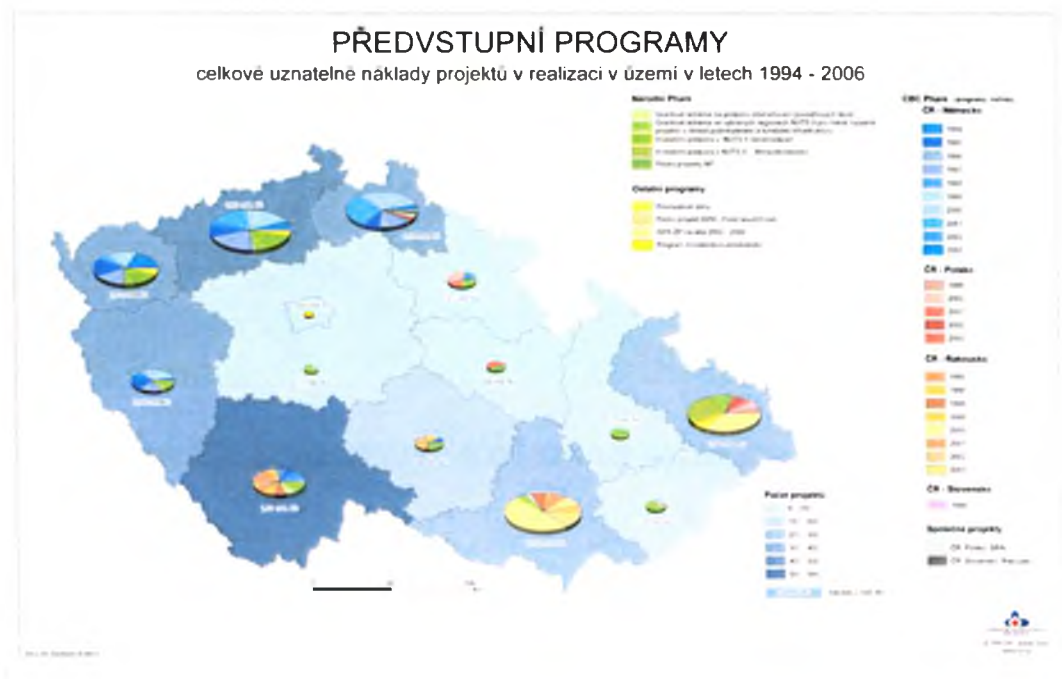
Tab.4.6. W ramach ISPA podpisano łącznie 21 memoranda finansowe, zobrazowane w w poniższej tabeli.³¹⁸

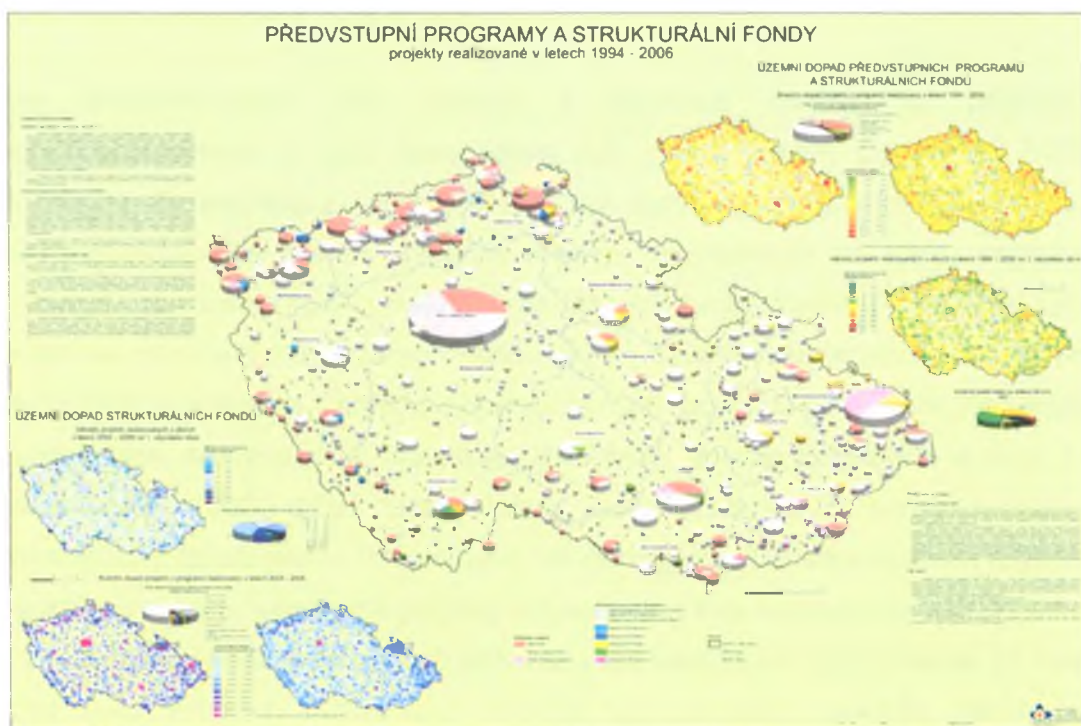
Tytuł projektu	Termin wdrożenia	ISPA *	Współfinansowanie	
			SR / SEF / SFTI *	miasto/region /inne
Ekspresowych R 48 Frydek-Mistek-Good	31 grudnia 2004	20391677	13594451	0
Rail sekcja Usti nad Orlici - No Třebová	31 grudnia 2004	14300080	14300080	0
Modernizacja odcinka kolejowego Zábřeh - Přelouč	31 grudnia 2004	30907420	30907419	0
Rozbudowa systemu kanalizacji w Ostrawie	31 grudnia 2005	16644682	2106742	6091385
Kanalizacja miasta Brno	31 grudnia 2005	17841373	2083300	8394967
Pomoc techniczna dla przygotowania OOS seminarium	30 czerwca 2001	2.167	0	0
Pomoc techniczna na przygotowanie projektów w sektorze środowiska	31 grudnia 2002	285	95	0
Pomoc techniczna na przygotowanie projektów w sektorze transportu	30 kwietnia 2004	625	208333	0
Wsparcie dla MDS w zarządzaniu i wdrażaniu programu ISPA	31 grudnia 2002	200	0	0
Rekonstrukcja dostawa, kanalizacyjnych i kanalizacji uzdatniania wody	31 grudnia 2006	12870325	0	6930175
R-48 ekspresowych Bálótn bypass	31 grudnia 2006	17117121	11411414	0
Wspieranie organizacji Komitetów Monitorujących	31 grudnia 2003	100	0	0
Oceny zdolności i NF ISPA agencje wykonawcze w celu wdrożenia EDIS	31 grudnia 2003	680902	0	0
R48-Good-Tošanovice Žukow: Stage 1	31 grudnia 2006	19797676	13198451	0
Jihlava - oczyszczalnia ścieków i poprawa systemu kanalizacji	31 grudnia 2006	9620000	2200000	2980000
Olomouc - poprawa systemu kanalizacyjnego	31 grudnia 2006	10123400	0	4338600
Modernizacja kolejowej sekcji Zábřeh - Kraslův	31 grudnia 2007	72789814	48519878	0
Ochrona zlewni rzeki Thaya	31 grudnia 2007	33387320	2454953	13256464
Oczyszczanie ścieków i dostawa wody pitnej w regionie Jeseník	31 grudnia 2007	9145200	2286300	3810500

³¹⁸ Powyższe kwoty zawierają koszty kwalifikowalne lub koszt spełniający warunki współfinansowania z ISPA), całkowite koszty projektu są zwykle wyższe, i może zawierać inne związane z nimi koszty bezpośrednio lub pośrednio związane z realizacją (koszty niekwalifikowane), które muszą finansować wnioskujący.

Projekt Čisté Bečva	31. prosince 2007	32353264	0	13865685
Powódź 2002: odbudowa infrastruktury transportowej i ochrony środowiska	30. czerwca 2004	30000000	0	5294118

Rys.4.7. Programy předakcesyjne v Czechach v letech 1994-2001





zdrojlo Internet: <http://www.risy.cz/cs/vyhledavace/projekty-eu>

IV.4.2 Region morawsko-śląski (Kraj Morawsko-Śląski)

Region morawsko-śląski niewątpliwie posiadał wszelkie warunki do wykorzystania środków z funduszy przedakcesyjnych UE. Opracowany program strategicznego rozwoju regionu, który został zakończony w połowie 1999 roku, przedstawił problemy dotyczące lokalnej gospodarki, infrastruktury, kultury, turystyki, współpraca międzynarodowa, zdrowie i rozwój obszarów wiejskich. Szczególną uwagę poświęca się w nim ocenie zagadnień związanych z ochroną środowiska, w tym określenia priorytetowych kierunków możliwych rozwiązań. Jak zostały wykorzystywane materiały bazowe, m.in. Ocena Ministerstwo Środowiska od 1996 r. - Region Ostrawa i podobne oceny w 1997 roku. Dokonano analizy na szczeblu krajowym oraz zatwierdzono dokumenty rządowe "Polityka Ekologiczna Państwa." 1995, "Raport o stanie środowiska 1997", "Polityka Ekologiczna Państwa." - Ocena z 1999 r., "Strategia Zbliżanie dla Środowiska", 1999 "Przygotowanie do Czech w realizacji polityki spójności UE od 2000 roku",

który został opracowany w 1999 roku.³¹⁹

Kraj morawsko-śląski jest jednym z głównych realizatorów projektów współfinansowanych z Unii Europejskiej lub innych źródeł (np. grant EOG/ Norwegia). Ze względu a możliwość realizacji dużych projektów infrastrukturalnych, miał niepowtarzalną szansę wsparcia rozwoju regionalnego na rynku unijnych. W związku z planem regionu mającymi na celu realizację projektów o wartości kilku miliardów, priorytetem było przygotowanie się do działań związanych z uzyskaniem wszystkich programów grantów udostępnionych przez Departament Projektów Europejskich. Memorandum finansowe dla Phare, zostało podpisana w dniu 31 października 2000 roku. Bezpośrednio potem rozpoczął przygotowywanie dokumentacji do programu. Interesujące nas szczególnie, bo realizowane w regionie śląsko-morawskim, wspierane projekty indywidualne były realizowane w 2002 roku, a ich płatność końcowa miała być wykonana dla wszystkich projektów do 31 lipca 2004 roku. Program realizowano poprzez trzy programy grantów, takich jak inwestycje funduszu w sektorze produkcyjnym, które miały skupić się na modernizacji technologii w małych i średnich przedsiębiorstwach oraz wspierać badania i rozwój.³²⁰ Fundusz inwestycyjny w sektorze produkcyjnym był realizowany przez Ministerstwo Przemysłu i Handlu. Kolejnym ważnym powodem przyznania systemu wspierania małych projektów infrastrukturalnych było zwiększenie znaczenia turystyki w gospodarce regionu, a tym samym zmiana wizerunku regionu z 'dzielnicy przemysłowej i zdegradowanym środowiskiem' w atrakcyjny turystycznie. Wspierano projekty w zakresie infrastruktury turystycznej (np. ścieżek rozwoju, dróg dojazdowych do zabytków, renowacji zabytków, tworzenia systemów informacyjnych i doradczych, etc.) Odbiorcami dotacji były podmioty typu non-profit, a zwłaszcza gminy, związki gmin i powiatów. Wspierano również system zmian kwalifikacji zawodowej oraz projekty edukacyjne (często skierowane do grup społecznych, które napotykały trudności w funkcjonowaniu na rynku pracy w nowych warunkach oraz osób niepełnosprawnych , Roma, itp.). Fundusz Rozwoju Zasobów Ludzkich realizowany

³¹⁹ Źródło: Internet: http://www.opf.slu.cz/tc/souborv/cz/4.1.1.-2.uroven_koordinace.doc.

³²⁰ *Ex post evaluation of Phare: National Programmes – The Czech Republic*, February 2007, MWH Consortium, s. 32-35.

jest przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

Specyficzny wpływ polityki UE w regionie możemy ocenić po analizie realizacji planów strategicznych, które są obsługiwane za pomocą pomocy zagranicznej. Pomoc ta koncentrowała się na wybranych tematach.

Pozyskane granty na rozwój regionu były następujące:

Tab. 4.2. Wysokość dofinansowania z funduszy przedakcesyjnych

Zródło funduszy	Kwota (tys. szt.)
Phare - Rozwój regionalny I (1995/96)	2000
Phare - Rozwój regionalny II (1997-1999)	2000
Phare - Powodzie (1996)	1400
Program ECOS / OUVERTURE	591
PSO - program rządu holenderskiego	200
RAZEM	6191

Źródło: Internet: http://www.opf.slu.cz/tc/soubory/cz/4.1.1.-2.uroven_koordinace.doc.

Na podstawie decyzji Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Agencja Rozwoju Regionalnego (ARR) otrzymała fundusz łagodzenia skutków powodzi tzw. małe projekty strukturalne dla regionu morawsko-śląskiego w kwocie 1402 000 ECU, tj. ok 52 mln CZK. Fundusze zostały rozesłane do poszczególnych dzielnic w następujący sposób w zależności od stopnia uszkodzenia jako wkład do projektów gminy:

Tab. 4.3. Fundusze przedakcesyjne w kraju morawsko-śląskim w podziale na dzielnice (powiaty)

Dzielnica	Ilość	Liczba projektów
Bruntal	416	19
Frydek-Mistek	176	6
Karviná	148	11
Nowy Jičín	182	3
Opava	180	2
Ostrawa	300	1
Całkowicie	1402	42

Źródło: Internet: http://www.opf.slu.cz/tc/soubory/cz/4.1.1.-2.uroven_koordinace.doc.

Unia Europejska ma na celu wspieranie rozwoju regionalnego w ramach funduszy strukturalnych, na tej podstawie w 1998 roku został uruchomiony w Republice Czeskiej Specjalny Program Przygotowawczy (SPP) mający na celu wspieranie wdrażania polityk i mechanizmów unijnych funduszy strukturalnych na rzecz przygotowania krajów kandydujących do ich wykorzystania w przyszłości. Ogólny nadzór nad realizacją tego programu był w gestii Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (MMR) w połączeniu z Centrum Rozwoju Regionalnego (CRD).

Region morawsko-śląski czerpał bogate doświadczenie z wdrażania i realizacji Programów przedakcesyjnych (Phare, SAPARD, ISPA) a także z programów operacyjnych i inicjatyw dotępnych w okresie programowania do 2004 roku. Region śląsko-morawski korzystał z Phare już od 1993 roku, kiedy to Agencja Rozwoju Regionalnego wspólnie z Centrum Innowacyjności Przedsiębiorstw (BIC) w latach 1993-2000 opracowały i wdrożyły inwestycje Ostrawski Park Naukowo-Technologiczny, rewitalizacja stref powojkowych w pobliżu lotniska im. Leosa Janacka i przekształcenie w strefy rozwoju biznesu i Inkubatora Przedsiębiorczości. Wybudowano sieć Ośrodków Informacji Turystycznej,³²¹ wdrożono pomoc przeciwpowodziową w 1997 r. i przeprowadzono inwestycje w mikroregionie Baseniki. Po roku 2000 z programów Phare, ISPA i Phare CBC, zrealizowano szereg poważnych inwestycji, np. wielofunkcyjny budynek inwestycyjny na potrzeby Parku Naukowo-Technologicznego, strefę przemysłową Koprivnice - Vicovice, przejście podziemne i komunikację kolejową w terenach przygranicznych w Trzyńcu, kanalizację w Górnym Benesowie, drenaż w Euroregionionie Pradziad, obwodnicę miejscowości Dobry czy budowę kanalizacji w Ostrawie. Ponadto w ramach Phare 2000, kilkadziesiąt projektów w zakresie rozwoju turystyki i infrastruktury gospodarczej uzyskało dofinansowanie, 30 projektów w ramach Phare 2000 i 17 projektów w edycji Phare 2003). W ramach osi rozwój zasobów ludzkich 34 projekty Phare 2000 oraz wsparcie dla Małych i Średnich Przedsiębiorstw – 27 projektów

³²¹ Regionální operační program regionu soudržnosti Moravskoslezsko 2007-2013, Návrh změny ROP Na základě usnesení Monitorovacího výboru ROP MSz 9.6.2009, 20.9.2009, 1.12.2009, s. 39.

Projekt PHARE Fundusz Rozwoju Regionalnego Unii Europejskiej (RRF) nr CZ 9603-01 opierał się na wcześniejszych "Programie rozwoju gospodarczego społeczności", rozpoczętego pod koniec 1993 roku. W ramach projektu skierowano do miast i gmin korzystne pożyczki z funduszu odnawialnego na inwestycje w infrastrukturę stref przemysłowych, głównie w celu stworzenia atrakcyjnych warunków dla bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Kredyty preferencyjne łączyły środki UE (program PHARE) oraz gwarancji Czesko-Morawskiego Banku Rozwoju (ČMZRB, Inc) w stosunku 1:1. Środki Phare udzielane były bez odsetek i powstały w związku z tym stopa procentowa wynosiła około połowy stóp procentowych zwykłych kredytów komercyjnych. Maksymalny wkład Phare dla jednego projektu inwestycyjnego wynosił 0,4 mln (tj. całkowity kredyt z obniżonym oprocentowaniem wyniósł 0,8 mln euro). Spłaty kredytu nie mogła przekraczać 10 lat, a pożyczka musiała zostać wyczerpana w ciągu 36 miesięcy od daty przyznania. Wszystkie prace objęte kredytem musiały zostać wykonane na podstawie ustawy o zamówieniach publicznych.³²³

Rząd Republiki Czeskiej w latach 2001-2004 był koordynatorem regionalnych programów wsparcia dla małych i średnich przedsiębiorstw:³²⁴

- wsparcie regionalnego biznesu,
- wspieranie programów rozwoju regionalnego w celu promowania przedsiębiorczości
- pomoc dla wsparcia biznesu realizowana poprzez:
 - Program Region zakładał wsparcie dla małych przedsiębiorstw i dla biedniejszych obszarów słabych gospodarczo regionów (wsparcie odsetek w wysokości 7% i 10%).
 - Program Wieś miał na celu wsparcie średnich przedsiębiorstw

³²² Dane za Regionální operační program regionu soudržnosti Moravskoslezsko 2007-2013, Návrh změny ROP Na základě usnesení Monitorovacího výboru ROP MS z 9.6.2009, 20.9.2009, 1.12.2009.

³²³ Źródło: Internet: http://www.opf.slu.cz/tc/soubory/cz/4.1.1.-2.uroven_koordinace.doc

³²⁴ Uchwała Nr 1257 rządu czeskiego z 11 grudnia 2000 r.

działających

w małych wspólnotach (wsparcie odsetek w wysokości 6%).

- Program preferencji skierowany był z pomocą dla małych przedsiębiorstw prowadzących działalność w regionach dotkniętych strukturalnym (kredyt do kwoty 5 mln CZK w niższej cenie 5% do 6 lat).
- Program regeneracji zakładał pomoc dla małych firm działających strefach (wkład z oprocentowaniem 3%) Działanie programu miało na celu pomoc katalizację działań rozwojowych, biznesowych w regionach zagrożonych strukturalnym bezrobociem i słabych gospodarczo i w małych wspólnotach (kredyt operacyjny do 1 mln CZK przy oprocentowaniu 9% do 2 lat).
- Program Granice miał na celu wsparcie dla małych firm działających w strefie przygranicznej z Niemcami i Austrią (kredyt do 7 mln CZK w niższej wysokości 6% na okres do 6 lat).
- Program zadośćuczynienia miał być gwarancją małych i średnich przedsiębiorstw w regionach słabych strukturalnie poszkodowanych i ekonomicznie (gwarancja bankowa dla salda pożyczki do 75% kapitału).

Programy wsparcia rozwoju regionalnego na celu promowanie przedsiębiorczości. Program wspierania małych i średnich przedsiębiorstw w NUTS 2 w wybranych powiatach w NUTS 2 Ostrawskiego i Zachodniego (wkład do zapłaty odsetek w wysokości 9 %). Program gwarancji dla małych i średnich przedsiębiorstw w NUTS 2 Ostrawa i północnozachodni. Gwarancja dla małych i średnich przedsiębiorstw w wybranych powiatach w NUTS 2 Ostrawskiego i Zachodniego (gwarancji bankowej dla salda pożyczki do 75% kapitału).

Analiza alokacji regionalnej wydatków przedstawia zestawienia różnych istniejących programów, wraz z sumą poszczególnych obszarów na podstawie opisów programów i danych dostarczonych przez poszczególne wydziały. W przypadku większości programów, nie jako aspekt realizacji regionalnego rodzaju

dystrybucji (oznaczone w tabeli jako typ R). Prezentowany materiał jest oparty na badaniu regionalnej alokacji wydatków publicznych budżetów przygotowanych przez konsorcjum jako priorytetu Strategii Rozwoju Republiki Czeskiej, maj 2000.

Na poziomie Ministerstwa Rolnictwa została przydzielona do 12 programów, które zostały określone przez lokalizację, podczas gdy żaden z tych programów nie jest stosowany jako wyróżnik podziału w aspekcie regionalnym, z wyjątkiem usuwania szkód powodziowych.

Tabela. 4.4. Skala dofinansowania UE w skali kraju i regionu

Nazwę programu	Typ	mln CZK w 1997 - 1999	
		Czechy	Kraj morawsko-śląski
Pierwszy Wsparcie - rolnictwo	-	7740,6	719,9
Drugi Wsparcie - lasy	-	83,6	5,0
3 Programy wsparcia	-	5155,2	315,0
4 Rosnąca aktywność w lesie	-	598,7	146,1
5 Wsparcie dla stowarzyszenia właścicieli lasów	-	6,7	0,0
6 Nieprodukcyjne funkcje lasów	-	513,7	17,6
7 Wspieranie sadzenie gatunków drzew stabilizujących	-	34,1	4,4
8 Rekultywacja	-	527,1	96,7
9 Wsparcie i Gwarancji Rolnej rolnych i leśnych	-	7732,3	564,9
10 Instalacje budowlane i techn.odnowa zaopatrzenia w wodę i uzdatniania wody	-	5032,0	440,2
11 Budowa i remont projektów wodno-kanalizacyjnych	-	2177,6	246,5
12 Szkód powodziowych	R	2446,3	774,1
Całkowicie		32047,9	3330,4

Źródło: Dane za Regionální operační program regionu soudržnosti Moravskoslezsko 2007-2013, Návrh změny ROP Na základě usnesení Monitorovacího výboru ROP MS z 9.6.2009, 20.9.2009, 1.12.2009

Na szczeblu ministerialnym zostało wybranych 8 programów, z których cztery dotyczyły działań w regionie morawsko-śląskim

Tabela 4.5 Zestawienie projektów dofinansowanych w ramach rozwoju

regionalnego.

Nazwę programu	Typ	Mil w 1997 - 1999	
		Czechy	kraj morawsko-śląski
Rozwój stref przemysłowych	R	205,3	39.6
Wsparcie na doradztwo dla małych i średnich przedsiębiorstw poprzez sieć regionalnych ośrodków doradczych (RAIC ai) i BIC	R	11.9	3.6
Środki wsparcia dla oszczędności energii	-	974,7	1 20,9
technos	-	488,7	75.5
PARK	-	60.5	12.2
Badania i rozwój przemysłu	-	2361,6	264.0
Tworzenie nowych miejsc pracy w OKD	R	350.0	350.0
Rozwój programu w północno-zachodniej Bohemii	R	249,9	0
Całkowicie		4702,6	865.8

Źródło:

Dane za Regionální operační program regionu soudržnosti Moravskoslezsko 2007-2013, Návrh změny ROP Na základě usnesení Monitorovacího výboru ROP MS z 9.6.2009, 20.9.2009, 1.12.2009

Na poziomie sektora transportu zidentyfikowano 12 programów (niektóre programy tego samego typu, takich jak autostrady podprogramy zostały połączone w jeden program).

Tabela 4.6. Lista kluczowych projektów infrastrukturalnych

Nazwę programu	Typ	Mil w 1997 - 1999	
		Czechy	R Kraj morawsko-śląski
Budowa i remont dróg pierwszej klasy (327110)	-	7426, 2	808.0
Budowa i remont dróg dla pojazdów mechanicznych (327120)	-	3669,8	311,3
Budowa i remont dróg II. Klas (327130)	-	2744,8	131,7
Budowa i remont III. Klas (327140)	-	885,7	52.7
Budowa i remont dróg w miastach statutowych (327150)	-	4522,7	400.0
Budowa autostrad i dróg ekspresowych	-	17409,1	563,4

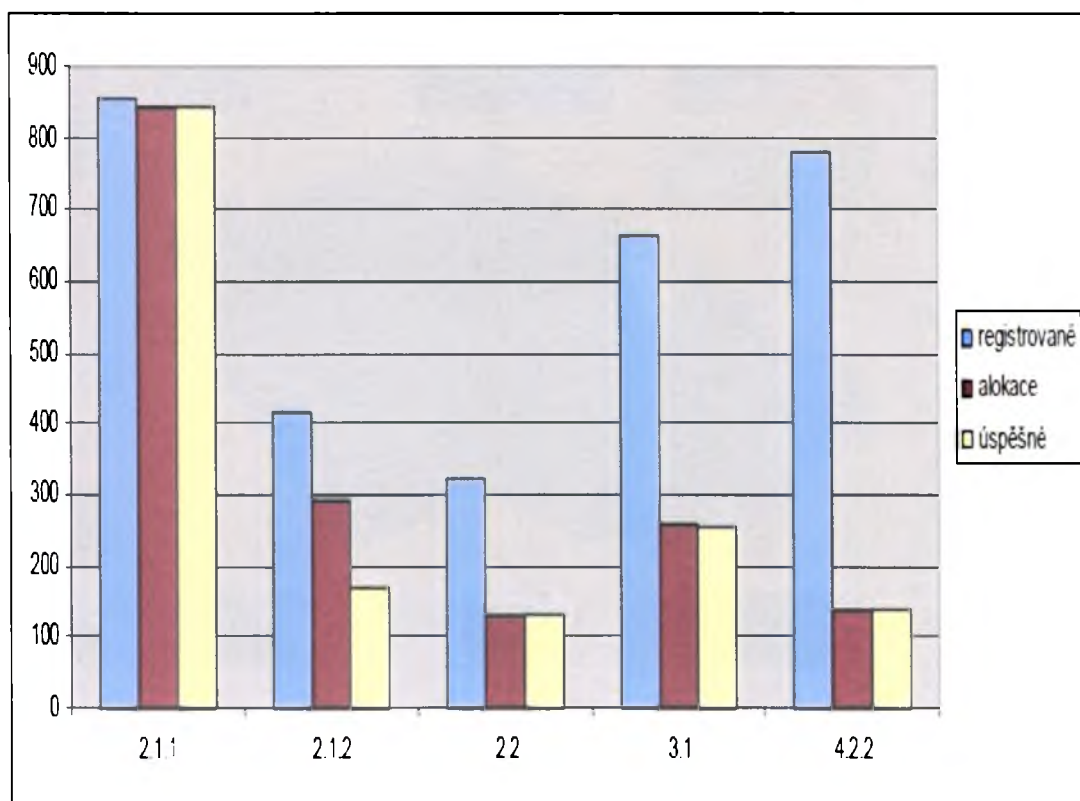
Program ST. Wsparcie aktualizacji usług transportu autobusowego	-	51.3	4.0
Rozwój transportu kombinowanego	-	85.1	0.9
Rozwój śródlądowych dróg wodnych	-	301.8	0, 0
Budowa i remont techniczny budynków i budowli czeskie Airports Authority	-	553.0	0.0
Programy modernizacji i budowy linii kolejowych, powodzi	-	28441,4	830,7
Zarządzanie, utrzymanie i naprawy sieci dróg krajowych	-	17461,5	1411,9
suma		83552,4	4514,6

Źródło: Dane za Regionální operační program regionu soudržnosti
 Moravskoslezsko 2007-2013, Návrh změny ROP Na základě usnesení
 Monitorovacího výboru ROP MS z 9.6.2009, 20.9.2009, 1.12.2009.

Wsparcie Ministerstwa Edukacji obejmowało w sumie 12 programów koncentrując się w obszarach edukacji, wsparciu dla obiektów sportowych, wyposażeniu dla dzieci i organizacji młodzieżowych. Żaden z programów nie był zarządzany regionalnie, co nie pozwala wyciągać bezpośrednich wniosków w skali regionu. W niektórych przypadkach, podział terytorialny został zniekształcony poprzez te organizacje, których główne siedziby, zlokalizowane w Pradze, a zatem w kategoriach terytorialnych w regionie Praga. Bardziej szczegółowa struktura przestrzenna z tych funduszy, choć są one wydatkowane jw całym kraju, nie mogą zostać przeanalizowane.

Rys. 4.8. Zestawienie finansowe projektów indywidualnych SROP w milionach koron
 czeskich

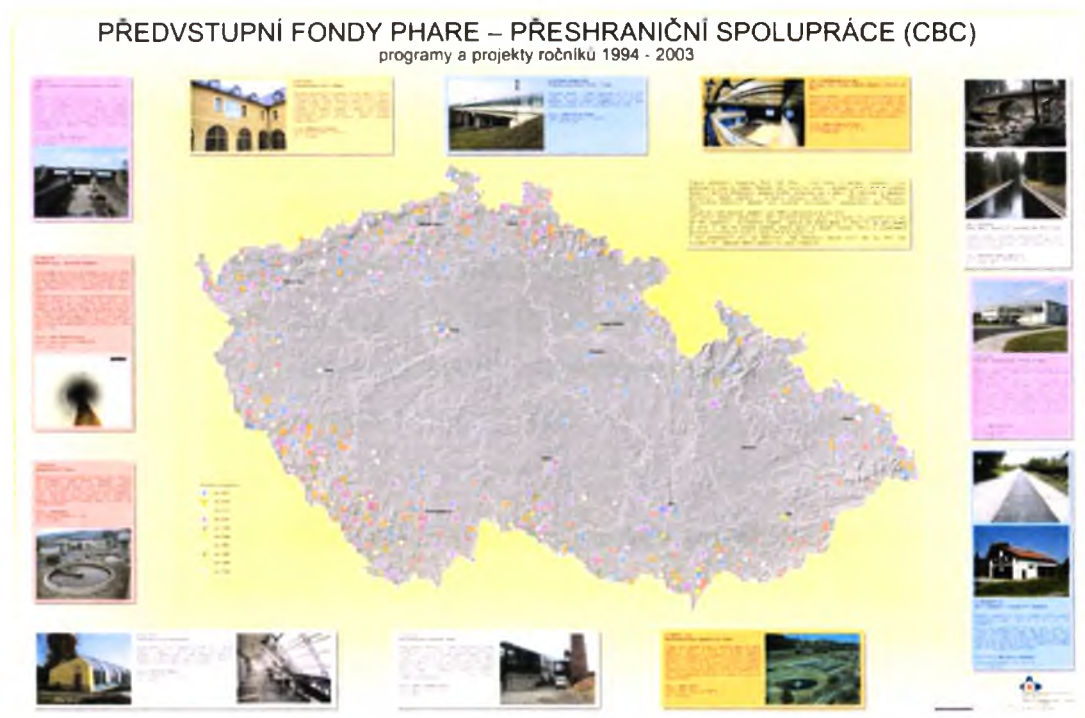
Graf 2 - Finanční nároky individuálních projektů v jednotlivých pod/opatřeních SROP (v mil. Kč)



Žródło: Biuro Rady Regionalnej, (2007).

Największym zainteresowaniem wśród wnioskodawców cieszył się rozwój regionalnej infrastruktury transportowej, ale również rozwój zasobów ludzkich i wsparcie regionalnej infrastruktury turystycznej.

Rys. 4.9 Fundusze przedakcesyjne Phare 1994-2003 w Republice czeskiej



źródło Internet: <http://www.risy.cz/cs/vyhledavace/projekty-eu>

Największym regionalnym beneficjentem programów przedakcesyjnych w odróżnieniu od Katowic w województwie śląskim, w regionie śląsko-morawskim jest Ostrawa. Miasto Statutowe Ostrawa w pełni korzysta z okazji pozyskiwania środków finansowych z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej do finansowania własnych projektów rozwojowych. Dzięki wejściu Republiki Czeskiej do Unii Europejskiej dla miasta otworzyło się wiele nowych okazji, które stara się ono przez przygotowanie dobrych przedsięwzięć wykorzystywać w możliwie najwyższym stopniu. W trakcie okresu funkcjonowania funduszy przedakcesyjnych i poprzedniego okresu planowania 2004 – 2006 Miasto Statutowe Ostrawa łącznie z dzielnicami i organizacjami uzyskało dotacje na realizację projektów rozwojowych w łącznej wysokości 908 807 tys. CZK. Pomoc ta była skierowana na realizację 33 projektów.³²⁵

³²⁵ <http://www.ostrava.cz/pl/podnikatel-investor/programy-eu-a-projekty-mesta>.

Wśród najwyżej ocenionych przez użytkowników projektów współfinansowanych z programów przedakcesyjnych, znalazł się remont dróg w Zoo w Ostrawie ³²⁶ w ramach programu CZ0010.03.02.040 Promocja inwestycyjna w NUTS II – MS, który był realizowany w osi turystyka i uzdrowiska, w działaniu odbudowa i rozwój infrastruktury turystycznej w okresie od 31 października 2002 do 30 listopada 2003. Celem projektu była przebudowa dróg na terenie zoo w Ostrawie na długości 3680 m. Właścicielem wszystkich działek było Miasto Ostrawa. Działki te stanowiły część aktywów przekazanych ostrawskiemu ZOO w użytkowanie. ³²⁷ Całkowity budżet projektu wyniósł 296164, w tym wkład Unii Europejskiej wyniósł 11100.

Ciekawym przedsięwzięciem był projekt Archaeological Cottbus - Podobora - dotyczący infrastruktury dostępu ³²⁸ zrealizowany został w ramach ścieżki projektowej CZ0010.03.02.033 - Promocja inwestycyjna w NUTS II - MS był realizowany w osi Turystyka i uzdrowiska, działaniu Odbudowa i rozwój infrastruktury turystycznej w okresie od 31 października 2002 do 31 maja 2004. Wnioskodawcą projektu było muzeum w Cieszynie. Celem projektu była budowa infrastruktury dostępu zaprojektowana i częściowo wdrożona instytucja Multikulturowego Centrum Wyżyny. Efektem projektu była replika fortu w Podoborze w Cottbus, który oferuje turystom możliwość bezpośredniego kontaktu z historią oraz pozyskanie złożonych informacji o charakterze edukacyjnym, a także utworzenie punktu informacyjno-recepcyjnego. Główną grupą docelową są goście z Republiki Czeskiej - uczniowie i studenci z regionu, mieszkańcy regionu i turystów z innych regionów Czech oraz z gości z zagranicy i gości z okolicznych regionów, przede wszystkim z Polski. Głównym przedmiotem działalności jest budowa nowej infrastruktury turystycznej. Całkowity budżet projektu wyniósł 149475, w tym wkład Phare 50000.

Transport - dostępność obiektów turystycznych w Bolaticach - warunkiem

³²⁶ Informacje własne w UM Ostrawy.

³²⁷ <http://www.risv.cz/cs/vyhledavace/projekty-eu/detail?id=5883>.

³²⁸ Centrum Pro Regionalni Rozvoj Ceske Republiky, Regionalni Informacni Servis; Źródło: <http://www.risy.cz/cs/vyhledavace/projekty-eu/detail?Id=5877>

rozwoju turystyki.³²⁹ Zrealizowany został w ramach programu CZ2003/08-07-81.009, SROP - Działanie 6.2 Rozwój infrastruktury turystycznej w gminach w priorytecie Rozwój infrastruktury turystycznej w gminach jako działanie SROP - Działanie 6.2 - Rozwój infrastruktury turystycznej w gminach. Projekt został rozpoczęty w dniu 01 marca 2005, a zakończony 31 sierpnia 2006. Wnioskodawcą projektu była gmina Bolatic. Celem projektu było stworzenie dobrych warunków dla rozwoju turystyki poprzez poprawę infrastruktury turystycznej w Bolaticach wsi, która tworzy przestrzeń dla nowych możliwości zatrudnienia. Adresatami byli turyści przyjeżdżający do Bolatic. Lokalni mali i średni przedsiębiorcy w zakresie turystyki i usług okołoturystycznych, gastronomii, mieszkańcy, społeczność okolicy Bolatic. Głównymi etapami realizacji projektu było przetwarzanie dokumentacji przetargowej, w tym przetarg na prace budowlane, faktyczna realizacja projektów inwestycyjnych (czyli przebudowa dróg i budowa parkingów dla obiektów turystycznych w Bolaticach), promocja, ocena i realizacja projektu. Całkowity budżet projektu wynosił 217726, natomiast dofinansowanie unijne zamknęło się w kwocie 81647. Portal internetowy dla turystyki w regionie Karwina³³⁰ zrealizowany został w ramach programu CZ0010.03.02.013 - Promocja inwestycyjna w NUTS II - MS był realizowany w osi Turystyka i uzdrowiska, działaniu Promowanie potencjału turystycznego regionu w okresie od 31 października 2002 do 30 listopada 2003. Wnioskodawcą projektu był Uniwersytet Śląski w Opawie (Wydział Administracyjny w Karwinie). Głównym celem projektu było stworzenie portalu internetowego dla turystyki w regionie Karwina, który dostarczył informacji o obiektach turystycznych, usług i ekscytujących atrakcji w regionie. Beneficjentami projektu realizowanego przy wsparciu Phare byli turyści, goście i mieszkańcy regionu Karwina, przedsiębiorstwa świadczące usługi związane z branżami okołoturystycznymi, agencje rozwoju, centra informacji i władze lokalne. Główne działania obejmowały: tworzenie treści, grafiki i struktury funkcjonalnej IP inwentaryzacji atrakcji turystycznych i usług w regionie Karwina, tworzenie i obsługę struktury IP serwis, debugowania i uruchamiania IP, współpracy z zewnętrznymi organami, w zakresie marketingu regionalnego w celu komercyjnego wykorzystania efektów projektu. W sumie budżet projektu wyniósł

³²⁹ <http://www.risy.cz/cs/vyhledavace/projekty-eu/detail?Id=22929>

³³⁰ <http://www.risy.cz/cs/vyhledavace/projekty-eu/detail?Id=5865>

35810, w tym dofinansowanie unii zamknęło się w kwocie 13428.

W ramach Phare CBC po stronie Polskiej, omówione zostały liczne przykłady realizacji projektów. Strona czeska ma również ciekawe doświadczenia, w tym zakresie, jak chociażby projekt pod ciekawą nazwą Trzyniec (Třinec) - Zal. korytarz "mysie dziury".³³¹ Projekt realizowany był w ramach ścieżki finansowej CZ9909.01.01.0001 Phare CBC 1999 Czechy-Polska i realizowany w okresie od 29 grudnia 1999 roku do 19 listopada 2004 przez Dyрекcję Dróg i Autostrad w Czechach Projekt polegał na remoncie istniejącego przejścia podziemnego pod drogą II/468 do dworca PKP w Trzyńcu Realizacja projektu związana była z odbudową i przenoszeniem wielu istniejących sieci. Pprzebudowa i rozbudowa 200-metrowego odcinka drogi II/468 celem dostosowania do prowadzonej inwestycji, jaką był tunel i jego bliskość oraz przebudowa węzła drogowego w sąsiedztwie II / 468. Przeprowadzono budowę mostu umożliwiającego komunikację dwustronną (kierunki ruchu zostały oddzielone na centralnym filarze). Okres realizacji: 2001 - 2002 Całkowity koszt: 3509 mln euro z czego dofinansowanie unii wyniosło 2.570 mln euro.

Nie możemy pominąć przykładów dużych projektów infrastrukturalnych, jak projekt przebudowy sieci kanalizacyjnej w Ołomuńcu³³² przeprowadzony został z wykorzystaniem dofinansowania programu ISPA w ramach priorytetu *ochrona wód, w działaniu ograniczenia dotyczące zanieczyszczenia wód ze źródeł punktowych*, budowa i przebudowa oczyszczalni ścieków. Realizowany był w okresie od 20 lutego 2002 do 31 grudnia 2006 przez Gminę Ołomuniec. Projekt obejmował częściowe odtworzenie istniejącej kanalizacji i częściowo budowy nowej kanalizacji. W obszarze Slavonín - Nemilany, zbudowano 15 km kanalizacji oraz połączeń domowych około 8,8 km. Kolejny etap przebudowy i rozszerzenia G kolektora, w tym jednej komory z odbieraniem. Ponadto, projekt miał za zadanie także odtworzenie kolektora, gdzie długość kanalizacji wynosiła 2.0 km i natomiast części połączeń publicznych domowych było około 0,7 km.³³³ Ostatnim etapem projektu była budowa kolektora B XVIII, długość kanalizacji wynosiła ok. 2 km, a długość części publicznych połączeń domowych wynosiła

³³¹ Źródło Internet: <http://www.risv.cz/cs/vyhledavace/projektv-eu/detail?Id=6709>

³³² Źródło Internet: <http://www.risv.cz/cs/vyhledavace/projektv-eu/detail?Id=22867>

³³³ Źródło Internet: <http://www.olomouc.eu/phprs/view.php?cislocclanku=2004070201>

około 0,6 km. Wykonawcą projektu była VCES-SKANSKA DS. Łączny koszt projektu wyniósł 17 574 642 euro, a całkowity koszt kwalifikowany projektu 14 462 000 euro.³³⁴ Wysokość finansowania z programu ISPa ustanowiona została na poziomie 70 %.

Oprócz niewątpliwych korzyści dla rozwoju regionalnego tak województwa śląskiego, jak również omawianych powyżej przedsięwzięć regionu morawsko-śląskiego. Środki przedakcesyjne w omawianym obszarze pokazały słabości wdrażania i projektowania, Oba regiony zdawały się mieć podobne problemy z funkcjonowaniem w zbyt scentralizowanym systemie projektowania, programowania rozwoju regionalnego, co oczywiście kształtowało się odmiennie w poszczególnych etapach (głównie Phare). Mają one zbliżone cechy demograficzne, podobne problemy strukturalne, mimo to formy realizacji programów na rzecz ich rozwiązywania były zgoła odmienne, pomimo wsparcia z tych samych funduszy. Początkowe programy Phare, skierowane na spójność społeczną i gospodarczą a wcześniej Struder borykały się z licznymi problemami organizacyjnymi, brakiem przejrzystości finansowej i personalnej, ale także z zakorzenionym społecznie podejściem do wspólnych pieniędzy w rozumieniu niczyich, a tym samym braku odpowiedzialności społecznej, możliwości szybkiego zarobkowania.

Główne problemy po roku 2000 możemy podzielić na grupy: w odniesieniu do:

- do alokacji finansowych,
- do priorytetów i działań.
- niedopasowania samej kwoty alokacji do poszczególnych osi i priorytetów. zestawieniu z realnymi potrzebami społecznymi, zapotrzebowaniem prywatnym jak i sektora publicznego.

Oczywiste problemy wymogu 100 % prefinansowania projektów z własnych środków zostały dostrzeżone w regionie śląsko-morawskim jak i na Śląsku. Szczegółowe i skomplikowane wypełniania wniosku o dofinansowanie i załączników i innych. Dokumentacja na etapie realizacji projektu (etapowych i końcowych sprawozdań, wniosków o płatność).

³³⁴ Źródło: Internet: <http://www.fondsoudrznosti.cz/projekt/2001008/en/>.

Z dużym opóźnieniem dostrzeżona została potrzeba wprowadzenia „Polityki tzw. Jednych drzwi”, czyli zdobywania informacji nt. programów unijnych w jednym miejscu. Konieczność dalszego uproszczenia procedur i eliminacja pośredników agencyjnych w zdobywaniu dofinansowania dla np. MSP i konieczne zmniejszenie rotacji urzędników. Zbyt skomplikowany system wdrażania Phare oraz pozostałych programów pomocowych ³³⁵ powodował niejasności, zmienne interpretacje oraz frustrację beneficjentów. Aby zmniejszyć ilość formalnie wniosków niezgodnych, oprócz możliwości korzystania z konsultacji Urząd Rady Regionalnej KSM wprowadziła formalności kontrolne, uproszczenia w dokumentacji. Jest to dążenie do obiektywnych i przejrzystych modelowych projektów ewaluacyjnych. Wprowadzono kryterium eliminacji w celu uniknięcia ponoszenia zwiększonych kosztów przy realizacji niepoprawnie oszacowanych finansowo projektach. Powstawanie niezależnych regionalnych programów operacyjnych pozwala ostatecznie w sposób bardziej lokalny rozplanować przydziały finansowe poszczególnych osi priorytetowych w odniesieniu do analizy programowej.

Wykorzystywanie narzędzi długofalowego planowania w kształtowaniu rozwoju regionu stało się standardem, który, zasadniczo, nie podlega dyskusji. Wysoki poziom złożoności procesów regionalnych, duża liczba uwarunkowań i podmiotów determinujących ich kształt oraz dynamikę, coraz silniejsze wpływy otoczenia na rozwój regionu skłaniają do posługiwania się metodami opartymi, z jednej strony na solidnych, holistycznych, systematycznie aktualizowanych analizach, zaś z drugiej strony na metodach prognostycznych, których efektem są różnego rodzaju scenariusze. Realizacja stworzonych koncepcji rozwoju wymaga więc rozpięcia pomiędzy tymi uwarunkowaniami, a opracowanymi wizjami rozwoju regionu – właściwego instrumentarium wdrożeniowego. ³³⁶ Wszystkie te podstawowe założenia uzasadniają moim zdaniem próbę posłużenia się metodologią zarządzania strategicznego do kształtowania rozwoju regionów, aczkolwiek nie dają możliwości opisanie wszystkich zjawisk będących przedmiotem tej analizy.

³³⁵ Regionální operační program regionu soudržnosti Moravskoslezsko | 2007 – 2013, s. 43.

³³⁶ K. Wrana. *Wizje rozwoju województwa śląskiego i instrumenty ich realizacji w regionalnych dokumentach strategicznych*, Śląskie Studia Regionalne, s. 9.

Podsumowanie

Dzisiaj, w warunkach integracji oraz globalizacji, region staje się coraz ważniejszym dla społeczności lokalnych i regionalnych dobrem publicznym. Może bowiem przyciągać lub zniechęcać inwestorów w zależności od atrakcyjności i konkurencyjności jego przestrzeni gospodarczej, społecznej i środowiska naturalnego oraz planom rozwoju i ich kierunkom. Szansa regionów tkwi w możliwości zapewnienia potencjalnym inwestorom wysoko kwalifikowanej siły roboczej, sprawnego zaplecza naukowo-badawczego, niezawodnej infrastruktury wiążącej region ze światem, dobrze rozbudowanej sieci instytucji wspierania przedsiębiorczości, zróżnicowanych i bogatych możliwości kooperacji miejscowych firm. Właśnie w takich warunkach, regiony (co za tym idzie, władze i społeczności regionalne), powinny w szczególny sposób starać się wszelkimi możliwymi środkami i ścieżkami uatrakcyjnić tę przestrzeń. W warunkach postępującej globalizacji i internacjonalizacji życia gospodarczego rośnie znaczenie przewagi konkurencyjnej poszczególnych regionów jako potencjalnych miejsc prowadzenia działalności gospodarczej. We współczesnej gospodarce, zdaniem Gorzelaka i Jałowieckiego przewagę konkurencyjną uzyskuje region:

1. łatwo dostępny za pomocą szybkich, niezawodnych i elastycznych środków transportu
2. mający bogate zaplecze naukowo-badawcze
3. którego zasoby pracy legitymują się wysokimi kwalifikacjami
4. który oferuje korzystne warunki życia, a w tym bogate środowisko kulturalne
5. posiada dobrze rozwinięte zaplecze tzw. usług okołobiznesowych

Mówiąc o konkurencyjności regionów musimy pamiętać, że wyboru lokalizacji dokonuje przedsiębiorca. B. Winiarski zauważa, że w gospodarce rynkowej przedsiębiorca jest w swoich decyzjach suwerenny, kieruje się ocenami opartymi na przesłankach subiektywnych, w tym także na informacjach mogących się nieraz w sposób istotny różnić od stanu obiektywnie istniejącego w regionach porównywanych przy dokonywaniu wyboru. Na tym tle ogromnego znaczenia nabiera problem właściwego informowania o warunkach do działania gospodarczego w regionach i o kierunkach zmian w tej dziedzinie. Instytucje samorządu terytorialnego zdają sobie z tego sprawę, dlatego też w praktyce bardzo trudno jest oddzielić informacje obiektywne od informacji służących odpowiedniemu ukierunkowaniu podejmowanych decyzji, dlatego też w unijnej polityce redukowania regionalnych dysproporcji rozwoju państwo, reprezentowane przez rząd centralny, pozostaje głównym podmiotem, pomimo wzrastającego znaczenia niższych szczebli władzy publicznej oraz aktorów

prywatnych. Rządy poprzez swoich reprezentantów Radzie Europejskiej i Radzie Ministrów, nie tylko decydują o rozmiarach unijnego budżetu, udziale funduszy strukturalnych w jego wydatkach oraz o zasadach wykorzystania, ale także zachowują wyłączność negocjacji z Komisją Europejską. Stanowią obowiązkowe ogniwo pośrednie między tą ostatnią a podmiotami wewnętrzkrajowymi (regionalnymi).

W odniesieniu do polityki regionalnej dodatkowym wzmocnieniem dla państwa są jeszcze inne okoliczności. Władze centralne nie zapominają przede wszystkim o tym, że środki europejskich funduszy strukturalnych stanowią część ich własnych dochodów budżetowych, których zostały „pozbawione” na rzecz unijnego budżetu. Co więcej - zgodnie z zasadą dodawalności środków - są one zmuszone do współfinansowania programów rozwoju regionalnego, dodatkowo obciążającym budżet państwa „wydatkami sztywnymi”, ograniczającymi możliwości manewru finansowego. Stąd też władze centralne dążą do zachowania kontroli nad przyznanymi im kwotami funduszy strukturalnych tym bardziej, iż zgodnie z obowiązującymi w UE regulacjami prawnymi - podmiotem odpowiedzialnym za realizację europejskiej polityki regionalnej w krajach członkowskich jest państwo. Podkreślić przy tym należy, iż członkowie Unii Europejskiej zachowują swoją autonomię instytucjonalną i proceduralną, w związku z czym prawo wspólnotowe pozostaje neutralne wobec wewnętrznych struktur administracyjnych i organizacji terytorialnej państw członkowskich, dlatego też w kwestiach spornych, wymagających interwencji lub odwołania się do Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu, pozycja prawna władz publicznych niższych szczebli (z wyjątkiem państw federalnych) jest identyczna z sytuacją osób prywatnych i przedsiębiorstw.

Analiza roli regionów w UE z punktu widzenia polityki spójności wydaje się interesująca, gdyż mimo rosnących zakusów na ograniczanie roli, zakresu, środków finansowych kierowanych na tę politykę, jej znaczenie dla UE i jej regionów – przynajmniej na razie – jest duże. Wydatki na politykę spójności w perspektywie finansowej 2007–2013 wyniosły 308 mld euro (w cenach stałych z 2004 r.; w cenach bieżących, w których między innymi określone są alokacje programów operacyjnych to 347 mld euro), co oznacza wzrost prawie o 50 proc. w stosunku do lat 2000-2006, a ich procentowy udział w budżecie wspólnoty wzrósł z 32 % do 36 %.

Obecna pozycja regionów w kontekście polityki spójności jest zdecydowanie niewystarczająca, co wynika z faktu, iż zdecydowanie niewystarczającą jest obecna rola regionów w kreowaniu i wdrażaniu polityki regionalnej na poziomie krajowym. Ocena pozycji województw w systemie wdrażania polityki regionalnej, a tym bardziej

wysuwanie postulatów odnośnie pożądanego stanu docelowego powinny toczyć się z uwzględnieniem odpowiedniego kontekstu, za który w tym przypadku należałoby uznać ustrój polityczny. Znany podział systemów politycznych wg kryteriów ustrojowych (konstytucyjnych), które skonstruowano przed laty, uwzględniających przede wszystkim relacje między władzą ustawodawczą, rządem i głową państwa, czyli między legislaturą, a pionem władzy wykonawczej. Dzisiaj można poszerzyć o klasyfikację ustrojów politycznych na poziomie regionalnym i lokalnym. Jako główne kryterium typologii można przyjąć relacje (zakresy kompetencyjne) między władzami centralnymi (ogólnopanstwowymi), a regionalnymi i lokalnymi, a przydatnym kryterium może być znany podział na państwa unitarne i federalne, choć od kilkudziesięciu lat został on uzupełniony o pojęcie państwa regionalnego.³³⁷ Analitycy EPRC, porównując style administrowania polityką regionalną w krajach UE, za główny czynnik różnicujący uznali właśnie ustrój polityczny i wyróżnili trzy jego podstawowe typy:

- (a) federalny bądź zregionalizowany, w którym regiony z obieralnymi parlamentami, wyposażone w kompetencje budżetowe, legislacyjne i podatkowe odgrywają ważną rolę w kształtowaniu polityki regionalnej,
- (b) zdecentralizowany unitarny, w którym regiony zachowują część władzy, ale wyłącznie w zakresie ustanowionym przez władze centralne, które dysponują obieralnymi organami, określonymi kompetencjami budżetowo-podatkowymi oraz znaczącymi funduszami na politykę regionalną, przekazywanymi z budżetu centralnego.
- (c) unitarny, w którym rząd może stworzyć jednostki regionalne, które jednak nie są samodzielne. Jednostki regionalne nie mają obieralnego parlamentu.³³⁸ własnego budżetu ani uprawnień podatkowych, a wszystkie zasoby finansowe przekazywane są z centrum. Polska w tym zestawieniu została zdaniem autora słusznie zaliczona do drugiej grupy państw unitarnych aczkolwiek zdecentralizowanych. Jednakże pojawiające się w powyższej charakterystyce sformułowania m.in. o „określonych kompetencjach” i „znaczących funduszach na politykę regionalną” należy traktować w odniesieniu do polskich regionów nie jako opis stanu faktycznego a raczej cel, do którego warto dążyć. Decentralizacja³³⁹, która powinna oznaczać ustawowe

³³⁷ M, Domagała, J. Iwanek *Regionalne i lokalne ustroje polityczne*, US, t.1, 2008, s. 15.

³³⁸ T. Kupiec. *Rola regionów w Europie w kontekście polityki spójności UE*, Wydział Rozwoju Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego, s. 4.

³³⁹ „Decentralizm, wprowadzany w celu poprawy efektywności sprawowania władzy państwowej, w dobie współczesnej posiada nowe (dodatkowe?) uzasadnienie. Jest nim poszukiwanie form ustrojowych dla państwa regionalnego” za M, Domagała, J. Iwanek *Regionalne i lokalne ustroje polityczne*, s. 12.

przekazanie organom samorządowym, przede wszystkim władzom regionalnym i lokalnym kompetencji, zadań oraz środków niezbędnych do ich realizacji⁶, w praktyce została ograniczona do części strukturalnej reformy samorządowej. W ślad za czym nie poszła dalsza decentralizacja, szczególnie w sferze zarządzania majątkiem publicznym i w sferze zarządzania finansowego.

Choć w opinii większości ekspertów najczęściej podnoszonym niedomaganiem decentralizacji jest właśnie brak wystarczających środków na realizację zadań, to także sytuacja w zakresie przekazywania samorządom samych zadań i kompetencji może budzić zastrzeżenia. W wielu obszarach następuje nie tyle dzielenie się odpowiedzialnością w przemyślany i uporządkowany sposób, co przesuwanie, odpowiedzialności z władzy krajowej na inne podmioty, często kierując się raczej kryterium skomplikowania problemu niż zasadą pomocniczości. Jeszcze bardziej dotkliwe od powyższego są ograniczenia kompetencji województw na etapie wdrażania polityki i w zakresie decyzji, które dotyczą jedynie danegoregionu. Przykładem takiego działania była np., utworzona na mocy ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, *stała konferencja współpracy*³⁴⁰, która stanowiła ciało w dużej mierze konkurencyjne wobec komitetów monitorujących regionalne programy operacyjne (RPO). Na czele konferencji postawiony był wojewoda, co dodatkowo konserwowało obecną, negatywną sytuację podmiotowego dualizmu zarządzania regionem, który niejednokrotnie prowadzi do kwestionowania kompetencji samorządu województwa przez wojewodę. Kolejnymi przejawami tego zjawiska z obszaru wdrażania polityki spójności są oddanie w kompetencje wojewody działań w zakresie certyfikacji wydatków ora zrozpatrywania protestów od wyników oceny projektów w ramach RPO. Wątpliwości odnośnie samodzielności regionów w zakresie wdrażania RPO budzi również liczba wytycznych, którymi MRR stara się ujednolicać (a więc krępować) działania poszczególnych województw. Za ewidentny dowód ingerencji rządu samodzielność województw względem określania swoich priorytetów rozwoju służyć może kwestia limitów finansowych, którymi Ministerstwo narzuciło województwom wysokość kwot, jakimi można wesprzeć odpowiednie sfery, również zdefiniowane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Następnym może najważniejszym wyznacznikiem pozycji regionów w ramach polityki spójności są środki, jakimi dysponują one na jej realizację. Z punktu widzenia instytucjonalnego polityki rozwoju regionalnego, w okresie transformacji i zacieśniania

³⁴⁰ Z funkcjonowania konferencji zrezygnowano przy okazji uchwalania ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

kontaktów z UE należy odnotować przede wszystkim: wzrost znaczenia polityki spójności po początkowym okresie lekceważenia tej problematyki. Jedną z ważniejszych przyczyn tej zmiany były kontakty z UE i perspektywa uzyskania środków w ramach unijnej polityki regionalnej. Reforma terytorialnej organizacji kraju i utworzenie samorządowych województw będących podmiotami polityki intraregionalnej, co było również związane z potrzebą dostosowania o polityki regionalnej Unii (spełnienie warunku partnerstwa) oraz przyjęcie dokumentów programowych i ustaw regulujących zasady polityki regionalnej oraz określających współpracę Polski z UE w tej dziedzinie (takich jak Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, Ustawa o wspieraniu rozwoju regionalnego, Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego, Narodowy Plan Rozwoju wraz ze Zintegrowanym regionalnym programem operacyjnym, strategiczne i operacyjne dokumenty polityki regionalnej na szczeblu regionalnym, kontrakty regionalne, Podstawy wsparcia wspólnoty, a także uzyskanie praktycznych doświadczeń we wdrażaniu unijnych programów wsparcia rozwoju regionalnego i społeczno-gospodarczego.

Przyjmując tezę zakładającą, że programy przedakcesyjne Unii Europejskiej wpłynęły w znaczący sposób na rozwój regionalny i lokalny województwa śląskiego, głównie z punktu widzenia samorządów lokalnych oraz poprawy infrastruktury, lecz bez istotnego wpływu na rozwój województwa w skali regionalnej i podniesienia jego konkurencyjności. Analizowane w dysertacji przedsięwzięcia i zaangażowane w nie środki finansowe nie były właściwie ukierunkowane terytorialnie i tworzą raczej przypadkową sieć niezależnych decyzji beneficjentów i jednostek nimi zarządzających. Nawet samorządowcy przyznają, że środki z Unii Europejskiej mają niewielki lub co najwyżej przeciętny wpływ na rozwój gospodarczy, powstawanie nowych miejsc pracy, napływ inwestorów, konkurencyjność lokalnych przedsiębiorstw, czy zmniejszenie bezrobocia. Zdaniem niemal połowy z nich wyraźnym plusem otrzymywania tych funduszy jest poprawa jakości życia.³⁴¹ Twierdzenie, że dzięki wydatkom na infrastrukturę zdynamizujemy gospodarkę, nie zostało poparte danymi. Dopiero w dłuższym okresie inwestowanie w edukację i szeroko rozumianą kulturę może zwiększać lokalny potencjał, i wtedy infrastruktura rzeczywiście może stymulować rozwój gospodarczy.

Zasady podziału środków pomiędzy regiony, co do których jak już wspomniano wyżej nie osiągnięto konsensusu, znacznie odbiegały od założeń metodologii berlińskiej, która stanowiła podstawę podziału środków na poziomie UE.

³⁴¹ G. Gorzelak, badania *Centrum Europejskich Stosunków Regionalnych i Lokalnych UW*,

Pozwala to wyrazić pogląd, iż rząd traktuje środki unijne jak własne i dokonał ich podziału samodzielnie, niezależnie od woli regionów i założeń Komisji Europejskiej. Argumenty na poparcie tej tezy można znaleźć w zapisach ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, gdzie w art. 3a wskazuje się, iż to: „ *minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego koordynuje realizację strategii współfinansowanych ze środków budżetu państwa, ale i środków pochodzących z UE* ”, dalej w art. 13 określa się, że *strategie rozwoju są spójne ze średniookresową strategią rozwoju kraju* ³⁴². Zatem, teoretycznie, gdyby strategia rozwoju regionalnego została uznana za niezgodną z celami krajowymi, województwo nie będzie miało możliwości realizowania jej z udziałem funduszy strukturalnych. Gdy uświadomić sobie, iż środki europejskie stanowią de facto jedyne istotne źródło finansowania działań rozwojowych przez samorządy województw to można uznać, że województwa nie są w stanie prowadzić samodzielnej niezależnej od woli Rządu polityki rozwoju.

Planowane jest m.in. porzucenie podejścia sektorowego na rzecz zintegrowanych przedsięwzięć rozwojowych. Wyraźnie zaznacza się również rolę samorządów oraz konieczność większej koordynacji działań rządu i samorządów województw pod hasłem *empowerment of multi-level governance*. ³⁴³ Pozytywne sygnały dla regionów można także znaleźć w wypowiedziach odnośnie polityki spójności na poziomie UE. Zdaniem Komisarz Hübner, nowy model polityki spójności mógłby wiązać się ze zwiększeniem roli szczebla regionalnego i bliższą współpracą Komisji z regionami czy miastami na etapie programowania.

Paradoksalnie niewielka rola regionów, wskazywana jako słabość polityki regionalnej prowadzonej w Polsce - przykładowo z 67,3 mld euro przeznaczonych z funduszy unijnych na realizację NSRO jedynie 16,6 mld euro (co stanowi mniej niż 25 %) - zarządzane jest przez samorządy województw w ramach wdrażania regionalnych programów operacyjnych, spowodowała usprawnienie mechanizmu zarządzania środkami unijnymi w skali kraju, co nie udało się w bardziej zdecentralizowanych Czechach.

W perspektywie finansowej na lata 2014–2020 Czechy otrzymały mniej środków niż w obecnie kończącej się perspektywie na lata 2007–2013 (ok. 20 mld euro względem 26,5 mld euro). Na determinację i skuteczność Czech w zabieganiu o unijne

³⁴² Ustawa z dnia 7 listopada 2008 o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

³⁴³ Raport z prac grupy tematycznej *Multi-level governance oraz finansowanie polityki regionalnej* w ramach prac nad nową koncepcją polityki regionalnej, Katowice 2008, s. 4.

fundusze rzutowały m.in. problemy z wykorzystaniem środków z obecnej perspektywy finansowej. W 2007 roku Czechy przyjęły skomplikowany i współuczestniczący system podziału unijnych środków, obejmujący 18 programów operacyjnych, który przekazał duże uprawnienia regionom. Niesprawny nadzór nad procesem dystrybucji unijnych pieniędzy skutkował wielokrotnym blokowaniem pieniędzy przez Komisję Europejską. Nowy rząd zabiega o zmianę mechanizmów dystrybucji unijnych środków, chcąc minimalizować straty. Jednocześnie gabinet premiera Sobotki prowadzi prace nad systemem czerpania funduszy w nowej perspektywie finansowej, który zakłada na powrót większą centralizację programów operacyjnych i ograniczenie ich liczby do ośmiu. Rząd chce, aby środki unijne wspierały przede wszystkim wzrost gospodarczy, zatrudnienie i konkurencyjność gospodarki, co ma się przekładać na większe inwestycje w infrastrukturę i wsparcie dla najbiedniejszych i najbardziej dotkniętych kryzysem gospodarczym regionów kraju (często są to regiony przy granicy z Polską, gdzie lewica ma tradycyjnie duże poparcie).

Widzimy więc, że w obu krajach w przyszłych perspektywach finansowych UE sytuacja regionów może nie tylko nie ulec poprawie, ale wręcz zostać pogorszona. Z poziomu Unii Europejskiej może się to stać np. w wyniku wprowadzenia zasad podziału środków unijnych w oparciu o jednostki NUTS 3, a nie NUTS 2, co sprawi, iż postrzeganie problemów i sposobów ich rozwiązania ze szczebla regionu nie będzie już tak oczywiste. Znacznie ważniejszym zjawiskiem jest jednak rosnąca rola innych niż województwa subnarodowych podmiotów polityki rozwoju. Przede wszystkim dotyczy to dużych miast, metropolii, które przez swój potencjał rozwojowy często już teraz w większym stopniu niż władze województwa kształtują rozwój poszczególnych regionów. Równocześnie tradycyjne wymiary postrzegania zróżnicowań poziomu rozwoju, tzn. międzyregionalny oraz miasto-wieś zostają zastąpione przez wymiar subregionalny i przede wszystkim metropolie. To w naturalny sposób prowadzi do podniesienia rangi głosu władz metropolii w dyskusji o rozwoju kraju, co odbyć się może kosztem regionów. Wydaje się zatem iż jedyną przestrzenią, w której można szukać perspektyw wzmocnienia roli województw w kontekście polityki spójności są relacje z władzami centralnymi, w tym dalsze usamodzielnianie w zakresie decyzji dotyczących obszaru regionu i poprawa jakości dialogu o zagadnieniach szczebla europejskiego, tak by stanowiska prezentowane przez rząd odzwierciedlały interesy regionów.

We wspomnianej dyskusji o polityce regionalnej w Polsce pojawił się wątek ewentualnego włączenia jako aktywnych podmiotów polityki spójności jednostek powyżej i poniżej poziomu regionu. Dla obu szczebli można znaleźć odpowiednie

domeny działalności. Subregiony województwa śląskiego mogłyby się efektywnie zająć np. rewitalizacją zdegradowanych obszarów miejskich Górnego Śląska, bądź rozwojem turystycznym Beskidu Śląskiego. Z drugiej strony szczebel makroregionu wydaje się odpowiedni do prowadzenia wsparcia MSP w formie funduszy poręczeniowych i pożyczkowych, mimo to uczestnicy dyskusji nie uznali tego za wystarczający argument dla upodmiotowienia, identyfikowania na tych poziomach aktorów polityki spójności. Skoro tak, to sam fakt istnienia nawet znacznej liczby problemów, które skutecznie rozwiązuje się na poziomie regionalnym nie może stanowić argumentu dla potrzeby wzmacniania roli regionów w kreowaniu polityki spójności. Można podejrzewać, iż dialog wszystkich regionów w praktyce sprowadziłby się do realizacji interesów najsilniejszych i najbliższych położonych (niekoniecznie w sensie geograficznym). Jest bardziej prawdopodobne, że przewodniczący KE bierze pod uwagę głos przedstawicieli Inner London niż Nord-Est w Rumunii.³⁴⁴ Mogłoby się więc okazać, że nasze regionalne interesy (w większości na razie zbieżne w skali kraju) cierpią na tzw. możliwości regionalnego dialogu bardziej niż obecnie, kiedy dyskusja toczy się na poziomie państwowym. Polska jako kraj ma bowiem moim zdaniem silniejszą pozycję wobec Niemiec czy Wielkiej Brytanii niż np. województwo śląskie wobec Luksemburga.

Natrafiając na różnego rodzaju wątpliwości warto również postawić pytanie o strukturę i logikę planowania strategicznego w województwie śląskim. Badanie takie jest, oczywiście, bardzo złożone i wymaga rozpatrzenia szeregu różnych aspektów związanych zarówno z treścią koncepcji rozwoju, sposobem ich formułowania, adekwatnością instrumentów wdrażania, czy wreszcie żeby wymienić tylko najbardziej podstawowe – zakresem i skutecznością ewaluacji wdrażania. W województwie śląskim, podobnie zresztą jak w innych polskich regionach kilkanaście ubiegłych lat to czas wielkich przeobrażeń strukturalnych, ale także okres poszukiwania i doskonalenia nowych metod i sposobów zarządzania i planowania. Przestanki tych działań tkwią zarówno w uwarunkowaniach wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Globalizacja kontekstu konkurencyjnego, odnoszącego się w równym stopniu do pojedynczych firm, jak i całych obszarów zaowocowała koniecznością opracowania nowej wizji rozwoju województwa oraz wdrożenia działań na rzecz przyspieszonej, kompleksowej transformacji struktury społeczno-ekonomicznej. Działania doraźne i wycinkowe musiały stopniowo ustąpić miejsca realizacji polityki rozwoju w perspektywie długofalowej i całościowej. Osią aktualnej struktury dokumentów strategicznych województwa śląskiego jest „Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego

³⁴⁴ T. Kupiec. *Rola regionów w Europie w kontekście polityki spójności UE*, Wydział Rozwoju Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego, s.11.

na lata 2000-2020". Strategia ta wyznacza zbiór najważniejszych wartości kluczowych dla rozwoju województwa śląskiego, których uszczegółowienie znajduje się w innych dokumentach strategicznych i programowych. Podobne znaczenie w zakresie organizacji procesu planowania przypisać można „Planowi Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Śląskiego”, który determinuje szczegółowe rozwiązania w zakresie przestrzennym.³⁴⁵ Motywem technicznym dla aktualizacji strategii stała się też chęć uproszczenia dokumentu, nadania mu bardziej przejrzystej struktury oraz ułatwienia percepcji. Niemniej istotne zmiany zaszły również na poziomie regionalnym. Procesy transformacji nabrały tempa, procesy umiędzynarodowienia polskiej gospodarki doprowadziły do zmiany oceny potencjałów województwa, pojawiły się nowe problemy i wyzwania.

Dbając o zrównoważony i harmonijny rozwój województwa śląskiego należy dążyć do jak najlepszego wykorzystania pozytywnych tendencji zmian oraz przeciwdziałania niekorzystnym zjawiskom, tak by stworzyć warunki dla rozwoju mieszkańców, przedsiębiorstw i organizacji w globalnej konkurencji. Opierając rozwój województwa na jego relacjach z otoczeniem oraz budowaniu jego pozycji w układzie europejskim, a także dążąc do równoważenia funkcji wewnętrznych regionu w procesie jego rozwoju, można wyznaczyć wartości tworzące i kształtujące jego przyszłość. Województwo śląskie posiada cenne i trwałe wartości wymagające podtrzymania, wśród których najistotniejsze to: silna wiara chrześcijańska zakorzeniona w rodzinach i związana z nią tradycja i kultura, więzi międzypokoleniowe, rodzinne, aspiracje życiowe i zawodowe społeczności, etos pracy, aktywność i przedsiębiorczość młodych ludzi, wysokie poczucie przynależności i identyfikacji z „małymi ojczyznami” w warunkach globalnej transgraniczności, dziedzictwo duchowe i materialne regionu. Dla harmonijnego i zrównoważonego rozwoju województwa śląskiego niezbędna jest także zmiana strategiczna dotycząca wartości tzw. zaprzeczonych, czyli takich, które wymagają podjęcia działań zmierzających do usunięcia barier. Do tego typu wartości wpływających na kształt województwa śląskiego zaliczyć należy: niewystarczającą spójność i integralność terytorialną regionu, słabą integrację systemu transportu i komunikacji, duże zróżnicowanie w dostępności do infrastruktury, postawy zachowawcze, roszczeniowe i ksenofobiczne niektórych grup społeczno-zawodowych i społeczności lokalnych, wykluczenie społeczne, w tym „wykluczenie cyfrowe” oraz bariery mentalne i postawy pasywne w dążeniu do nowoczesności. Niezwykle istotny będzie także rozwój nowych i cennych dla przyszłości województwa śląskiego wartości, takich jak integracja społeczna, postawy kreatywne i innowacyjne,

³⁴⁵ K. Wrana. *Wizje rozwoju województwa śląskiego i instrumenty ich realizacji w regionalnych dokumentach strategicznych*, Śląskie Studia Regionalne, s. 9.

umiejętność działania w sieciach współpracy w oparciu o zasady partnerstwa i otwartości. Tworzeniu silnego i nowoczesnego regionu służyć będzie także organizowanie znaczących wydarzeń, w tym kulturalnych, artystycznych i naukowych o randze europejskiej.

BIBLIOGRAFIA

ŹRÓDŁA I DOKUMENTY

1. Agenda 2000. Unia Europejska rozszerzona i silniejsza, 1997, Monitor Integracji Europejskiej, Wydanie specjalne, Komitet Integracji Europejskiej, Warszawa.
2. Akty prawne Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące Instrumentów Strukturalnych i Przedakcesyjnych na lata 2000-2006, 2000, Ministerstwo Gospodarki i Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa.
3. Bezrobocie w Województwie Śląskim, Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, Wojewódzki Urząd Pracy, Katowice, marzec 2000 r.
4. BILANS KORZYŚCI I KOSZTÓW PRZYSTĄPIENIA POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ, Prezentacja wyników prac polskich ośrodków badawczych, UKIE, Kwiecień 2003
5. Diagnoza stanu monitoringu programów finansowanych ze środków Unii Europejskiej w Polsce, 2001, Ministerstwo Finansów, Warszawa.
6. Droga do funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, 2000, Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
7. Dyrektywy 80/778/EWG (z uzupełnieniami) w sprawie wody pitnej, która zostanie zastąpiona w listopadzie 2003 r. dyrektywą 98/83/WE;
8. Dyrektywy 91/271/EWG ws. oczyszczania ścieków komunalnych;
9. Dyrektywy Rady 96/62/WE ws. oceny i zarządzania jakością powietrza wraz z dyrektywami dla poszczególnych zanieczyszczeń;
10. Ekspertyza Obszary wiejskie i rolnictwo w województwie śląskim" do opracowania Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego na lata 2000 - 2020, Śląski Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Częstochowie, Częstochowa kwiecień 2005 r.
11. EU budget continues to generate major financial transfers to the 'cohesion' countries, Info regio news,
12. European Commission: Interregional and Cross-Border Cooperation in Europe. Brussels. Luxemburg 1994.
13. European Commission: Struktural Funds and Cohesion Fund 2000-2006. Regulations nad Commentary. Brussels 2000.

14. Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych uchwalona przez Radę Europy 20 listopada 1981 roku i znowelizowana 1 grudnia 1995 roku, Dz.U. z 1993 r. nr 61, poz. 287, 288.
15. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego uchwalona przez Radę Europy 15 października 1985 roku, Dz.U. z 1994 r. nr 124, poz. 607.
16. Europejska Konwencja Ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi sporządzona w Madrycie 21 maja 1980 roku, Dz.U. z 1993 r. nr 61, poz. 287.
17. First progress report on cohesion, Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory, 2002. European Commission, Luxembourg.
18. Gospodarka turystyczna po reformie terytorialnej organizacji kraju. Aspekt regionalny, Urząd Kultury Fizycznej i Turystyki, Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, Kraków 1999 r.
19. Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich w zakresie Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007-2013
20. Kompleksowy program gospodarki odpadami niebezpiecznymi w regionie Polski południowej.
21. Komunikat o sytuacji społecznej i działalności gospodarczej Województwa Śląskiego w 1999, Urząd Statystyczny, Katowice 2000 r.
22. Koncepcja działań proinnowacyjnych w regionie. Projekt Phare-INRED -CpF, Gómośląska Agencja Przekształceń Przedsiębiorstw S.A. Katowice, I luty 2000 r.
23. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483)
24. Krajowe wytyczne dotyczące kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszy Spójności w okresie programowania 2007-2013
25. Memorandum finansowe - Krajowy Program Operacyjny 2000r. cz. II - spójność gospodarczo społeczna, 27.10.2000 (2000)3103/2
26. Narodowa Strategia Rozwoju Kultury na lata 2004-2013, Ministerstwo Kultury, Warszawa styczeń 2004 r.
27. Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006, Ministerstwo Gospodarki, Pracy

i Polityki Społecznej, styczeń 2003 r.

28. Ocena ex-ante działań interwencyjnych Funduszy Strukturalnych, Nowy okres programowania 2000-2006, Metodyczne dokumenty robocze, nr 2, 2000, Dyrekcja Generalna XVI, Komisja Europejska, Warszawa.
29. Phare 2000 – Przegląd, Wzmocnienie Przygotowania do Członkostwa, Komunikat Güntera Verheugena, 27.10.2000, C (2000) 3103/2
30. Pierwszy okres wykorzystania funduszy strukturalnych w Polsce. Raport Instytucji Zarządzającej Podstawami Wsparcia Wspólnoty, Warszawa, 2005
31. Plan gospodarki odpadami dla województwa śląskiego.
32. Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Śląskiego, Samorząd Województwa Śląskiego, Katowice 2004 r.
33. Plany i dokumenty programowe dla Funduszy Strukturalnych 2000 - 2006. Nowy okres programowania 2000-2006, Metodyczne dokumenty robocze, nr 1, 2000, Dyrekcja Generalna XVI, Komisja Europejska, Warszawa.
34. Polityka rozwoju regionalnego Polski z punktu widzenia perspektywy przyszłego członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Raport uzupełniający, 1996, Zespół Zadaniowy ds. Rozwoju Regionalnego w Polsce, Warszawa.
35. Polityka strukturalna Polski w perspektywie integracji z Unią Europejską. Raport końcowy, 1997, Zespół Zadaniowy ds. Polityki Strukturalnej w Polsce, Warszawa.
36. Polska Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2001 - 2006, 2000, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Budownictwa, Warszawa
37. Polska. Wstępny Narodowy Plan Rozwoju 2000 - 2002, 1999, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa.
38. Polska. Wstępny Narodowy Plan Rozwoju 2002-2003, 2002, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa
39. Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Białoruś o głównych zasadach współpracy transgranicznej, sporządzone w Warszawie 24 kwietnia 1992 roku.
40. Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Czeskiej o współpracy transgranicznej, sporządzone w Warszawie 8 września 1994 roku.

41. Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Słowackiej o współpracy transgranicznej, sporządzone w Warszawie 18 sierpnia 1994 roku.
42. POSIEDZENIE KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ w dniu 28 września 1998 r. Dot. pkt. IV a – Reforma finansowania w ramach funduszy PHARE. Założenia realizacji nowej orientacji programu PHARE w Polsce. Raport.
43. Pozycja i profil rozwoju Województwa Śląskiego - materiały statystyczne opracowane przez Wydział Strategii Rozwoju i Zagospodarowania Przestrzennego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego na I warsztaty Zespołu Programującego ds. Strategii Rozwoju, Katowice 1999 r.
44. Produkt krajowy brutto według województw w 1998 roku, 2000, Główny Urząd Statystyczny i Urząd Statystyczny w Katowicach, Katowice-Warszawa.
45. Produkt krajowy brutto według województw w 1998 roku, 2000, Główny Urząd Statystyczny i Urząd Statystyczny w Katowicach, Katowice - Warszawa.
46. Produkt krajowy brutto według województw w 1999 roku, 2001, Główny Urząd Statystyczny i Urząd Statystyczny w Katowicach, Katowice – Warszawa.
47. Profil środowiskowy Aglomeracji Katowickiej. Program UNDP/UNCHS (Habitat): Zarządzanie Zrównoważonym Rozwojem Aglomeracji Katowickiej, Katowice, marzec 1999 r.
48. Prognoza oddziaływania na środowisko Projektu Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego na lata 2000 - 2020”, Biuro Planowania Przestrzennego w Bielsku-Białej, 2005 r.
49. Program łagodzenia w regionie śląskim skutków restrukturyzacji zatrudnienia w górnictwie węgla kamiennego.
50. Program Ochrony Środowiska Województwa Śląskiego do 2004 roku oraz cele długoterminowe do roku 2015.
51. Program Rozwoju Województwa Śląskiego na lata 2001-2003.
52. Projekt Strategii polityki społecznej na lata 2007-2013, Ministerstwo Polityki Społecznej, Warszawa styczeń 2005 r.
53. Projekt Założeń polityki naukowej, naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa do 2020 r., Ministerstwo Nauki i Informatyzacji, Warszawa

54. Proponowane kierunki rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do 2020 r., Ministerstwo Nauki i Informatyzacji, Warszawa wrzesień 2004 r.
55. Raport wstępny „Województwo Śląskie 2020 - scenariusze rozwoju” Luk Palmen, Katowice styczeń 2005 r.
56. Regionalna Strategia Innowacji Województwa Śląskiego na lata 2003 - 2013.
57. Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999
58. Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999
59. Rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999
60. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiające przepisy ogólne Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego
61. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1084/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające Fundusz Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1164/94
62. Rozporządzenie Rady (WE) NR 622/98 z dnia 16 marca 1998 r. w sprawie pomocy dla państw ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej w ramach strategii przedakcesyjnej, w szczególności w sprawie ustanowienia Partnerstwa dla Członkostwa
63. Sektorowy Program Operacyjny Rozwój zasobów ludzkich, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2003 r.
64. Sixth Periodic Report on Social and Economic Situation and Development of the Regions of the European Union, 1999, European Commission, Bruksela

- Luksemburg.

65. Stan przygotowania strategii rozwoju, informacja Zarządu Województwa Śląskiego opracowana przez Wydział Strategii Rozwoju i Zagospodarowania Przestrzennego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego, Katowice, marzec 2000 r. (materiały do użytku wewnętrznego).
66. Stan środowiska w województwie śląskim w 2003 roku, Wojewoda Śląski i Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Katowicach, Katowice 2004 r.
67. Statut Polsko-Czeskiej Komisji Międzyrządowej do Spraw Współpracy Transgranicznej, sporządzony w Karpaczu 1 czerwca 1995 roku.
68. Statut Polsko-Słowackiej Komisji Międzyrządowej do Spraw Współpracy Transgranicznej, sporządzony w Rytrze 6 września 1996 roku.
69. Statuty, umowy i regulaminy śląskich euroregionów.
70. Strategia Lizbońska - droga do sukcesu zjednoczonej Europy, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, maj 2002 r.
71. Strategia Rozwoju Obszarów Wiejskich i Rolnictwa na lata 2007 - 2013, z elementami prognozy do roku 2020, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa marzec 2005 r.
72. Strategia Rozwoju Transportu na lata 2007 - 2013, Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa luty 2005 r.
73. Strategia Rozwoju Turystyki w Województwie Śląskim na lata 2004 - 2013.
74. Structural Actions 2000-2002, Commentary and Regulations, The Structural Funds, The Cohesion Fund, The Instrument for Structural Policies for Pre-accession, Guide 1999, European Commission, Luxembourg.
75. System monitoringu i oceny funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce, 2002, Rada Ministrów, Warszawa.
76. Tendencje zachodzące w populacji ludnościowej Województwa Śląskiego a szczególnie związane z sytuacją ludzi niepełnosprawnych, starych, a także podlegających marginalizacji społecznej, ekonomicznej i zdrowotnej", A. Rączaszek, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, 1999 r.
77. The Struktural Funds in 2000, Twelfth annual report, 2001, European Commission, Structural Funds, Luxembourg.
78. Uchwała nr 107/94 Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 1994 roku

w sprawie zatwierdzenia Porozumienia między Rządem RP a Rządem Republiki Słowackiej o współpracy transgranicznej.

79. Uchwała Sejmiku Województwa Śląskiego I/19/2/2000 Przyjęcie Wspólnego Oświadczenia o współpracy oraz rozwoju przyjaznych stosunków pomiędzy Województwem Śląskim (Rzeczpospolita Polska) a Krajem Nadrenią Północną-Westfalią (Republika Federalna Niemiec).
80. Uchwała Sejmiku Województwa Śląskiego I/10/17/99 Zawarcie Porozumienia o współpracy pomiędzy Województwem Śląskim a Regionem Nord - Pas de Calais.
81. Uchwała Sejmiku Województwa Śląskiego I/12/16/99 Realizacja przez samorząd województwa zadań i kompetencji z zakresu aktywizacji zawodowej i zwalczania bezrobocia oraz przejmowania wojewódzkich urzędów pracy.
82. Uchwała Sejmiku Województwa Śląskiego I/13/1/99 Przyjęcie projektu uchwały Sejmiku w sprawie ustalenia priorytetów współpracy zagranicznej Województwa Śląskiego i przekazania go ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych za pośrednictwem Wojewody Śląskiego.
83. Uchwała Sejmiku Województwa Śląskiego I/17/12/2000 Ustalenie listy przedsięwzięć priorytetowych do funduszu ISPA na rok 2001.
84. Udział województw w wybranych programach pomocy zagranicznej dla Polski w latach 1990-2001, 2001, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa.
85. Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Czeskiej o małym ruchu granicznym, sporządzona w Pradze 17 stycznia 1995 roku
86. Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory. Second report on Economic and Social Cohesion, 2001, European Commission, Bruksela - Luksemburg.
87. Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU nr 16, poz. 95 z późn. zm.).
88. Ustawa z dnia 12 maja 2000r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, 2000, Dziennik Ustaw Nr 48, poz. 550, Warszawa.
89. Ustawa z dnia 12 maja 2000r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, 2000, Dziennik Ustaw Nr 48, poz. 550, Warszawa.

90. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998r. Nr 91 poz. 576 ze zm.)
91. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju
92. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (tj. Dz. U. z 2001 r. Nr 71, poz. 855).
93. Wdrażanie rezerwy wykonania, Nowy okres programowania 2000-2006, Metodyczne dokumenty robocze, nr 4, 2000, Dyrekcja Generalna XVI, Komisja Europejska, Warszawa.
94. Weryfikacja przestrzegania zasady uzupełniania dla Celu 1, Nowy okres programowania 2000-2006, Metodyczne dokumenty robocze, nr 5, 2000, Dyrekcja Generalna XVI, Komisja Europejska, Warszawa.
95. Wojewódzki program wyrównywania szans osób niepełnosprawnych i przeciwdziałaniu ich wykluczeniu społecznemu na lata 2003 - 2005.
96. Working for the regions, Europe for the move, 2001, European Union, Regional Policy, Luxembourg.
97. Wskaźniki dla procedur monitoringu i ewaluacji – założenia metodologiczne, Nowy okres programowania 2000 - 2006, Metodyczne dokumenty robocze, nr 3, 2000, Dyrekcja Generalna XVI, Komisja Europejska, Warszawa.
98. Wspólnotowe akty prawne dotyczące pomocy przedakcesyjnej, funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, 2001, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa.
99. Wstępny Narodowy Plan Rozwoju 2000-2002; Ministerstwo Gospodarki Warszawa, grudzień 1999r.
100. Wstępny Projekt Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007-2013, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa czerwiec 2005 r.
101. Wstępnym Projekt Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007 - 2013, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa czerwiec 2004 r.
102. Zaktualizowany Wojewódzki Program Operacyjny Województwa Śląskiego na rok 2004 obowiązujący w latach 2005-2006, Urząd Marszałkowski, Katowice luty 2005 r.
103. Zarys strategii rozwoju regionalnego Polski. Raport końcowy, 1996,

104. Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego na lata 2004 - 2006 (ZPORR), Ministerstwo Gospodarki i Pracy, lipiec 2004 r.

MATERIAŁY ŹRÓDŁOWE – INTERNET

1. <http://europa.eu.int>; POLSKA: PARTNERSTWO DLA CZŁONKOSTWA, Centrum Informacji Europejskiej, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa Grudzień 1998r.
2. Cerna P. National review on the SAPARD Programme in the Czech Republic
3. <http://www.euractiv.com/enlargement/national-review-sapard-programme-czech-republic/article-139395>http://www.mfcr.cz/cps/de/xbcr/mfcr/CNP1999FM_pdf.pdf
4. <http://www.ostrava.cz/pl/podnikatel-investor/institute-podporujici-podnikani/regionalni-institute>
5. http://www.turystyka.silesia-region.pl/strona_n.php?jezyk=pl&grupa=9&dzi=1252313061&art=1252313190&id_menu=248
6. Wzmocnienie procesu odnowy europejskich regionów górniczych, podręcznik dobrych praktyk, ACOM/RECORE, Raporty partnerów projektu RECORE – Richard i Nicolas Siorack, www.recore-programme.com
7. The Structural Funds in Austria, 2001, Directorate-General for Regional Policy, <http://inforegio.cec.eu.int>
8. The Structural Funds in Ireland, 2001, Directorate-General for Regional Policy, http://www.inforegio.org/wbpro/Prosr/prog_en.cfm.
9. RISY <http://www.risy.cz/cs/vyhledavace/projekty-eu/detail?Id=22876>
10. Raport z ewaluacji końcowej programu pomocowego UE „PHARE - STRUDER 2 ”opracowany przez Indygo Sp. z o.o. na zlecenie, Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2004, <http://www.parp.gov.pl/index/more/10759>
11. Raport z ewaluacji programu Phare PL9811 INICJATYWA opracowany przez konsorcjum firm Profile sp. z o.o. i Profile-dialog Sp. z o.o. na zlecenie Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2004 <http://www.parp.gov.pl/index/more/10760>

12. Raport zamykający wdrażanie Programów Współpracy Przygranicznej, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych oraz Spójności Społeczno-Gospodarczej Phare realizowanych przez Władze Wdrażające Program Współpracy Przygranicznej Phare / Władze Wdrażające Programy Europejskie, Wersja 2007/07/19/1.2, Zespół Ewaluacji i Promocji, Władza Wdrażająca Programy Europejskie, Warszawa 2007, <http://www.wwpe.gov.pl/files/phare/>
13. RAPORT KOŃCOWY Ewaluacja ex-post sektorowego komponentu MSP Phare 2002 Spójność Społeczna i Gospodarcza PL2002/000-580.06.02 Sektorowy program wsparcia MSP oraz innowacyjności, PENTOR RESEARCH INTERNATIONAL S.A., PARP Warszawa 2002, http://www.parp.gov.pl/files/74/75/77/raport_id_778.pdf
14. Příprava České republiky na realizaci politiky soudružnosti EU od roku 2000, Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 1999, Źródło: <https://vufind.mzk.cz/Record/MZK01-000572781>

1. Albanese F.: Ramy prawne funkcjonowania regionów: ustawodawstwo wewnętrzne oraz konwencje Rady Europy. W: Polska w Europie XXI wieku wymiar regionalny i transgraniczny. Materiały pokonferencyjne, Senat RP, 5 - 6.06.1995. Allgemeine information Euregio. Gronau 1999.
2. Almanach Srodków pomocowych Unii Europejskiej, Podręcznik dla samorządu terytorialnego, 2001, Fundacja Rozwoju Samorządności i Prasy Lokalnej, Kraków.
3. Aula M., Demidziuk A., Knebel D., Kołodziej T., Kusina-Pycińska M., Medwecka K., Mrówka B., Prokopowicz L., Supel K., Szymanowski P. Mapa pomocy Unii Europejskiej udzielonej Polsce w ramach programu Phare 1990 - 2003, ISPA 2000 2003 oraz SAPARD. UKIE, Warszawa.
4. Babiński G.: Lokalność – Pogranicza - Globalizacja. Refleksje nad kierunkami badań nad współczesnymi problemami pogranicz narodowych i kulturowych. W: Transgraniczność w perspektywie socjologicznej. Kontynuacje i wyzwania. Red. J. Leszkowicz-Baczyński. Tom I i II. Zielona Góra 2001.
5. Bałaban A.: Podstawy prawne współpracy transgranicznej samorządów polskich. [W:] Pogranicze polsko - niemieckie: przeszłość, teraźniejszość, przyszłość. Red. E. Włodarczyk. Szczecin 2001
6. Barański M.: Gmina samorządowa jako polityczna organizacja społeczności lokalnej. W: Polityka przedmiot badań i formy jej przejawiania się. Red. P. Dobrowolski, M. Stolarczyk. Katowice 2000.
7. Barbag J.: Geografia polityczna ogólna. Warszawa 1987.
8. Barcik A., Barcik R. red. Rozwój lokalny i regionalny po wejściu Polski do Unii Europejskiej , Bielsko-Biał a 2006.
9. Bednarczyk H., Kacak I., Koprowska D., Transfer wiedzy i usług wsparcia dla mikroprzedsię biorstw, Białystok 2001.
10. Bierzanek R., Symonides J.: Prawo międzynarodowe publiczne. Warszawa 2000.
11. Blakely E.J.: Planning local economic development. Theory and practice. London 1989.

12. Bohdanowicz J., Dzięcielski M.: Zarys geografii historycznej i politycznej cywilizacji. Gdańsk 1996.
13. Borys T. Realizacja koncepcji ekorozwoju w ramach euroregionów na przykładzie Euroregionu Niemen. [W:] Wybrane aspekty współpracy euroregionalnej. Red. J. Bukowska. Białystok 2000.
14. Borys T., Panasiewicz Z.: Współpraca transgraniczna w Polsce – efekty i możliwości współpracy strony polskiej na przykładzie Euroregionu Nisa-Nysa. Jelenia Góra 1996.
15. Brandenburg H., Zarządzanie lokalnymi projektami rozwojowymi, Katowice 2003.
16. Bratkowski A.: Strategia rozwoju województwa lubelskiego w kontekście współpracy transgranicznej i integracji z Unią Europejską. W: Gospodarka, przestrzeń, środowisko: strategia rozwoju województw wschodniego i zachodniego pogranicza Polski w kontekście integracji z Unią Europejską. Red. A. Stasiak, R. Horodeński, C. Sadowska - Snarska. Białystok 2001. Broł R.: Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego. W: Gospodarka lokalna w teorii i praktyce. Wrocław 1998.
17. Brodecki Z., red. Traktat o Unii Europejskiej. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z komentarzem. Warszawa 2002.
18. Budnik R., Lisowski A., Zemła M., 1993, Programy pomocowe dla Polski, Fundacja im. Friedricha Eberta Biuro na Śląsku, Gliwice.
19. Budnik R., Lisowski A., Zemła M., 1993, Programy pomocowe dla Polski, Fundacja im. Friedricha Eberta Biuro na Śląsku, Gliwice.
20. Burszta W.J. Euroregiony a regionalizm. W: Adaptacja przez transformację. Red. Z. Drozdowicz, Z. W. Puślecki. Poznań 2001.
21. Cameron R., 1996, Historia gospodarcza świata, Książka i Wiedza, Warszawa.
22. Chojnicki Z., Czyż T.: Region i regionalizacja w geografii. W: Region, regionalizm, pojęcia, rzeczywistość – zbiór studiów. Red. K. Handke. Instytut Slawistyki PAN. Warszawa 1993.
23. Chojnicki Z., Czyż T.: Rozwój społeczno-gospodarczy w ujęciu regionalnym. W: Współczesne problemy i koncepcje przestrzenno-ekonomiczne. Red. T. Czyż, H. Rogacki. Warszawa 2005.
24. Churski P., Czynniki rozwoju regionalnego w świetle koncepcji

teoretycznych, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanistyczno - Ekonomicznej we Włocławku. Nauki ekonomiczne”, t. XIX, z. 3, Gospodarka regionu na Jednolitym Rynku Europejskim. Wybrane zagadnienia, Włocławek 2005.

25. Ciamaga L.: Polityka regionalna. W: Unia Europejska. Red. K. Michałowska - Gorywoda. Warszawa 1997.
26. Darmosz J.: Region i regionalizm (studium interdyscyplinarne). Warszawa 1987.
27. Das strukturpolitische Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt (ISPA) in 2000, Jahresbericht, 2002, Europäische Kommission, Regionalpolitik, Luxemburg.
28. Das strukturpolitische Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt (ISPA) in 2000, Jahresbericht, 2002, Europäische Kommission, Regionalpolitik, Luxemburg.
29. Demokracja w dobie globalizacji. W praktyce politycznej. Tom I. Red. J. Iwanek, M. Mazur. Katowice 2006.
30. Dobrowolski P.: Regionalizm i współpraca międzyregionalna na tle europejskich procesów integracyjnych. W: Polityka – przedmiot badań i formy jej przejawiania się dokonań. Red. J. Kitowski. Rzeszów 2002.
31. Dołhun M.: Koncepcja funkcjonowania aglomeracji górnośląskiej jako obszaru metropolitalnego, PHARE-INRED PL 9706, Katowice 2000
32. Domagała M., Iwanek J.: Państwo lokalne, państwo regionalne. W: Polityka przedmiot badań i formy jej przejawiania się. Red. P. Dobrowolski, M. Stolarczyk. Katowice 2000.
33. Drivin Regional Development, EU Structural Funds programmes in the UK, 1998, European Commission.
34. Droga do funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, 2000, Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
35. Dumala H.: Sieci międzyregionalne w Europie. W: Unifikacja i różnicowanie się współczesnej Europy. Red. B. Fijałkowska, A. Żukowski. Warszawa 2002.
36. Dziemianowicz [W.:] Globalizacja a regionalizacja. [W:] Globalizacja. Red. J. Klich. Kraków 2001.
37. Erlich L.: Prawo Międzynarodowe. Warszawa 1958.
38. Europa Regionów: Region Świętokrzyski w procesach integracji Polski

z Unią Europejską. Red. K. Kik, S. Westermann. Kielce 1999.

39. European Commission: Interregional and Cross-Border Cooperation in Europe.
40. Forst K.: Polsko-czeska współpraca euroregionalna na Górnym Śląsku. W: Współpraca transgraniczna i międzyregionalna województwa śląskiego (z uwzględnienie niedawnego województwa katowickiego). Red. P. Dobrowolski. Katowice 2004.
41. Gilowska Z., Hausner J., Frączek M., Sułkowski R., Lodkowska - Skoneczna G., Miller J., Pyszkowski A., Sartorius W., Szlachta J., Zaleski J., Dzedzyk J., Żuber P., 2001, Koncepcja polityki rozwoju regionalnego w perspektywie akcesji Polski do Unii Europejskiej, Fundacja Edukacji Ekonomicznej i Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2001
42. Gilowska Z., Misiąg M., 2000, Dostosowywanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego do norm konstytucyjnych i standardów europejskich, 2000, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa-Gdańsk
43. Golinowska S., Kawecka-Wyrzykowska E., Lutkowski K., Rowiński J. Sartorius W., Szlachta J., 2000, Skutki integracji z Unią Europejską dla Polski, Fundacja Edukacji Ekonomicznej Wydanie II, Warszawa.
44. Gołębiowski C., Kozak M., Pyszkowski A., Romanowska K., Rudnicka-Zembrzuska W., Tworos P., Zembrzuski M., Zuber P., Droga do funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, 2000, Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
45. Goryczka M.: Program współpracy przygranicznej Phare CBC jako narzędzie polsko-czesko-słowackiej współpracy transgranicznej. W: Samorząd – Rozwój – Integracja. Red. M. Barański. Katowice 2003.
46. Grosse T., 2000, Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej wpływ na rozwój gospodarczy. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i wnioski dla Polski, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
47. Grosse T.G.red.Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej. Warszawa 2004.
48. Grzesik A,Tabasz W. red, Rozwój lokalny. Wybrane zagadnienia społeczne, Rzeszów 2005.
49. Guz-Vetter M., 1999, Przygotowanie polskiej administracji

do efektywnego wykorzystania pomocy przedakcesyjnej oraz funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.

50. Guz-Vetter M., 2001, Phare 2000 dla Polski Wschodniej i Śląska. Ocena przygotowania administracji, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
51. Hausner J. red., 1999, Korzystanie z Funduszy Unii Europejskiej, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
52. Hausner J., Kudłacz T., Szlachta J., 1998, Identyfikacja nowych problemów rozwoju regionalnego Polski, Biuletyn KPZK PAN, Zeszyt 185, Warszawa.
53. Hausner J., Marody M. red., 2000, Jakość rządzenia: Polska bliżej Unii Europejskiej? EU-monitoring IV, Friedrich Ebert Stiftung Przedstawicielstwo w Polsce i Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa-Kraków.
54. Horodeński R.: Makroekonomiczne uwarunkowania polityki regionalnej w Polsce. i regionalne w warunkach globalizacji. Red. M. Barański, M. Stolarczyk, Katowice 2003.
55. Iwanek J.: Europejskie standardy ustrojowe: samorząd, autonomia, federalizm. Proces integracji Polski z Unią Europejską. Red. P. Dobrowolski, M. Stolarczyk, O. Szura. Katowice 2001.
56. Iwanek J.: Globalizm a regionalizm. [W:] Władze lokalne i regionalne w warunkach globalizacji. Red. M. Barański, M. Stolarczyk, Katowice 2003.
57. Jahns H.: Rozwój regionalny. W: Ocena stopnia realizacji Układu Europejskiego, ustanawiającego stowarzyszenie między Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi. Red. E. Kawecka-Wyrzykowska. Warszawa 1998.
58. Jaki Region? Jaka Polska? Jaka Europa ? Studia i szkice socjologiczne. Red. M. S. Szczepański. Katowice 2001.
59. Jałowiecki B., Szczepański M. S.: Rozwój lokalny i regionalny w perspektywie socjologicznej: podręcznik akademicki. Tychy 2002.
60. Jałowiecki B.: Rozwój lokalny. Warszawa 1989.
61. Jankowska A., Kierzkowski T., Knopik R., Fundusze pomocowe

dla Polski po akcesji – fundusze strukturalne i Fundusz Spójności, Warszawa 2004.

62. Jasiński P., 2000, Europa jako szansa: polityka Regionalna Unii Europejskiej i jej instrumenty a władze lokalne i regionalne, Program Wsparcia Samorządów Lokalnych i Brytyjski Fundusz Know How, Oxecon Ltd, Warszawa.
63. Jasiński P., Ross C., 2000, Unia Europejska a władze lokalne i regionalne, Program Wsparcia Samorządów Lokalnych i Brytyjski Fundusz Know How, Oxecon Ltd, Warszawa.
64. Johnston S., Kozak M., Pyszkowski A., Sieradzki J., Od programu Phare do zreformowanych Funduszy Strukturalnych, 1999, Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
65. Kaczor T., Tomalak M., 2000, Potencjał inwestycyjny jednostek samorządu terytorialnego, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa.
66. Kalinowski J., Stan aktualny, zróżnicowanie terytorialne i możliwości rozwoju turystyki i rekreacji w regionie, Górnośląska Izba Turystyki, Katowice 1999 r.
67. Kawecka - Wyrzykowska E., 1999, Polska w drodze do Unii Europejskiej, PWE, Warszawa.
68. Kaźmierczak J., Stan wykorzystania środków pomocowych w Województwie Śląskim w latach 1994 - 1999, Politechnika Śląska w Gliwicach, 1999 r.
69. Kolczyński M., Problemy restrukturyzacji Górnego Śląska w świetle postanowień kontraktu regionalnego [w:] Sztumski J. (red.) Społeczno-gospodarcze i polityczne konsekwencje restrukturyzacji Górnego Śląska, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice, 1996.
70. Koter M.: Region polityczny – geneza, ewolucja i morfologia. w: Region, regionalizm, pojęcia, rzeczywistość – zbiór studiów. Red K. Handke. Instytut Slawistyki PAN. Warszawa 1993.
71. Kozak M., Pyszkowski A., Szewczyk R., 2000, Słownik rozwoju regionalnego, Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
72. Koziński J., Wysocka E., Strategia rozwoju regionalnego i lokalnego po reformie administracyjnej państwa, Warszawa 2000.

73. Kudłacz T., 1999, Programowanie rozwoju regionalnego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
74. Kupiec L., Gospodarka przestrzenna, t. IV: Polityka regionalna, Białystok 2000.
75. Kupiec T., red. Analiza wsparcia unijnego dla województwa śląskiego udzielonego w okresie przedakcesyjnym i w okresie programowania 2004 - 2006, Katowice 2010.
76. Kuźniar K., Szczepanik K. red. Polityka zagraniczna RP 1989 - 2002. Warszawa 2002.
77. Lis M.: Regiony jako trzeci poziom współpracy europejskiej. W: Społeczeństwo w przełomie. Polska, Niemcy i Unia Europejska. Red. M. Maciejewski. Wrocław 1999.
78. Liszka J.: Globalizm a zagadnienia lokalności. W: Polityka a przemiany czasu. Red. J. Liszka. Bielsko-Biała 2003.
79. Maik W., Parysek J.: Klasyfikacja i charakterystyka barier wzrostu w gospodarce przestrzennej. W: Bariery wzrostu w gospodarce przestrzennej. Red. B. Gruchman. Warszawa 1978.
80. Markowski T., Nitkiewicz Z., Wrona T., red. Rozwój lokalny i regionalny, Częstochowa, 1997.
81. Markowski T., Marszał T.: Konkurencyjność regionów jako element polityki przestrzennej. [W:] Współczesne problemy rozwoju regionalnego. Red. T. Marszał, M. Opałło. Warszawa 1998.
82. Matuszewicz Z.: Lokalny wymiar integracji europejskiej. Władze lokalne i regionalne metodycznych. [W:] Polityka a przemiany czasu. Red. J. Liszka. Bielsko – Biała 2003.
83. Mickiewicz P. red. Rozwój lokalny – wykorzystanie instrumentów unijnych i regionalnych, Szczecin 2005.
84. Miedzinski B, Consulting Group Badanie efektów realizacji programu pomocowego Unii Europejskiej Phare STRUDER w części dotyczącej Małych Projektów Infrastrukturalnych, Warszawa 2000.
85. Międzynarodowa współpraca regionów – wybór ekspertyz. Red. W. Toczyski, W. Sartorius, J. Zaucha. Warszawa 1997.
86. Migalski M., Wojtasik W.: Polska i Republika Czeska. Dekada sąsiedztwa. Sosnowiec 2004.

87. Migalski M.: Euroregion Silesia – powstanie, działalność, szanse rozwoju. W: Samorząd – Rozwój – Integracja. Red. M. Barański. Katowice 2003.
88. Millon – Delsol Ch.: Zasada pomocniczości. Kraków 1995.
89. Misiak W., Siemiński J.L.: Koncepcje rozwoju regionalnego Polski w świetle doświadczeń integracyjnych Europy. W: Gospodarka, przestrzeń, środowisko: strategia rozwoju województw wschodniego i zachodniego pogranicza Polski w kontekście integracji z Unią Europejską. Red. A. Stasiak, R. Horodeński, C. Sadowska - Snarska. Białystok 2001.
90. Misiak W.: Europa regionalna. Procesy autonomizacji i integracji. Wrocław 1995.
91. Miszczuk A.: Współpraca transgraniczna jako czynnik rozwoju Lubelszczyzny w warunkach integracji europejskiej. [W:] Problematyka geopolityczna Europy Środkowej i Wschodniej. Red. J. Kitowski. Rzeszów 1999.
92. Mrówka B., Żukowska M. Zakończenie działań Phare w Polsce. Wybrane elementy ewaluacji programu wsparcia dla polskiej transformacji i przygotowań przedakcesyjnych, Studia Europejskie, 2/2008
93. Ners K.J., Buxell I.T., 1995, Pomoc dla transformacji w Europie środkowo - Wschodniej, Raport 1995.
94. Norton M., Eastwood M., 1999, Jak pisać jeszcze lepsze wnioski o dotacje, Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, Warszawa.
95. Ochojski A.: Kultura przedsiębiorczości jako czynnik rozwoju lokalnego. Uwagi na temat kultury przedsiębiorczości w zarządzaniu rozwojem lokalnym. [W:] Przedsiębiorczość – Samorządność – Rozwój lokalny. Red. Z. Barczyk, J. Biniecki, A. Ochojski, B. Szczupak. Katowice 2001.
96. Otok S.: Geografia polityczna. Warszawa 1997.
97. Pietrzyk I. red., 1996, Polityka regionalna w Polsce w perspektywie członkostwa w Unii Europejskiej, Regionalne i lokalne uwarunkowania i czynniki restrukturyzacji gospodarki Polski, Friedrich Ebert Stiftung Przedstawicielstwo w Polsce, Kraków.
98. Pietrzyk I. Red., 1998, Polityka regionalna Unii Europejskiej w praktyce krajów członkowskich, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
99. Pietrzyk I., 2000, Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
100. Podsiadło B.: Główne etapy w procesie stowarzyszenia i członkostwa

Polski z Unią Europejską. W: Proces integracji Polski z Unią Europejską. Materiały z konferencji. Red. P. Dobrowolski, M. Stolarczyk, O. Szura. Katowice 2001.

101. Podsiadło B.: Polsko-słowacka współpraca transgraniczna ze szczególnym uwzględnieniem województwa śląskiego. W: Współpraca transgraniczna i międzyregionalna województwa śląskiego (z uwzględnieniem dawnego województwa katowickiego). Red. P. Dobrowolski. Katowice 2004.
102. Polityka regionalna państwa pośród uwikłań instytucjonalno-regulacyjnych. Red. J. Szomburg. Gdańsk 2001.
103. Pyszkowski A., Szlachta J., Szomburg J., (red.), 2000, Model instytucjonalny polityki rozwoju regionalnego w Polsce, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk -Warszawa.
104. Reformowanie Unii Europejskiej. Red. K. Kik. Kielce 2002.
105. Regiony, euroregiony, rozwój regionalny. Red. M. Baltowski. Tom IV. Lublin 1996.
106. Rosner A. (red.), 2000, Lokalne bariery rozwoju obszarów wiejskich, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Warszawa.
107. Ross C., 2000, Ogólny przegląd instytucji Unii Europejskiej – struktury i procedury, Samorząd lokalny wobec integracji europejskiej, zeszyt nr 1, Program Wspierania Samorządów Lokalnych i Brytyjski Fundusz Know How, Oxecon Ltd, Warszawa.Rozwoju Regionalnego. Warszawa 2000.
108. Rozwój regionalny i lokalny w Polsce w latach 1989–2002, Red. J.J. Parysek, Poznań 2004.
109. Rozwój regionalny. Cele i metody, Red. A.F. Bocian, Białystok 2001.
110. Rozwój regionalny. Podstawowe cele i wyzwania, Red. A.F. Bocian, Białystok 2007.
111. Rozwój regionalny. Problemy i ujęcia ilościowe, Red. A.F. Bocian, Białystok 1999.
112. Rudnicki M.: Polityka regionalna Unii Europejskiej. Poznań 2000.
113. Ryszkiewicz A., 2000, Fundusze Strukturalne Unii Europejskiej, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
114. Sabathil. G. Podpůrné programy EU pro Āeskou republiku 1997,

Praha : Hüthig & Beneš, 1997,

115. Sadownik A.: Programy przedakcesyjne i fundusze strukturalne Unii Europejskiej.
116. Sage E. D., 2000, Stosowanie prawa i polityk Unii Europejskiej przez władze lokalne, Program Wspierania Samorządów Lokalnych i Brytyjski Fundusz Know How, Oxecon Ltd, Warszawa.
117. Samecki P., 1997, Zagraniczna pomoc ekonomiczna, Fundacja Edukacji i Badań nad Pomocą Zagraniczną, Warszawa
118. Samorząd – Rozwój – Integracja. Red. M. Barański. Katowice 2003.
119. Sauer A., Kawecka-Wyrzykowska E., Kulesza M., 2000, Polityka Regionalna Unii Europejskiej a instrumenty wspierania rozwoju regionalnego, zeszyt nr 7, Program Wspierania Samorządów Lokalnych i Brytyjski Fundusz Know How, Oxecon Ltd, Warszawa.
120. Schmit J.P.: Inventaire des coopérations interrégionales dans la Grande Région Saar-Lor-Lux. Luxemburg 1991.
121. Sługocki W.: Regionalne doświadczenia w wykorzystaniu programów przedakcesyjnych w Polsce. [W:] Fundusze Unii Europejskiej. Doświadczenia i perspektywy. Red. J. Babiak. Warszawa 2006.
122. Soboń J., Spychalski G., Wielesiewicz A.: Rozwój regionalny Polski w warunkach.
123. Stolarczyk M.: Polityczne aspekty integracji Polski z Unią Europejską. W: Społeczeństwo wobec problemów transformacji i integracji. Red. J. Liszka. Księga poświęcona Profesorowi Janowi Szczepańskiemu. Ustroń 2000.
124. Strzemieczny J., Szeniański A., Polityka oświatowa samorządu terytorialnego, Warszawa 1998.
125. Szczepański M.S., Strategia rozwoju Województwa Śląskiego: uwarunkowania i wyzwania społeczne, Uniwersytet Śląski w Katowicach, 1999 r.
126. Szczerski K.: Polityka regionów na poziomie wspólnotowym Unii Europejskiej. Analiza funkcjonowania Komitetu Regionów UE. [W:] Władze lokalne i regionalne w warunkach globalizacji. Red. M. Barański, M. Stolarczyk. Katowice 2003
127. Szlachta J. Pyszkowski A. red., 1999, Rozwój regionalny jako element strategii społeczno - gospodarczej Polski w latach 2000-2006, Instytut

128. Szlachta J. Red., 2000, Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego, Biuletyn KPZK PAN, Zeszyt 192, Warszawa.
129. Szlachta J., 1999, Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej, Warszawa.
130. Szlachta J., 2000, Polityka regionalna Unii Europejskiej, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Warszawa.
131. Szlachta J.: Problemy rozwoju regionalnego – kontekst europejski. W: Współczesne problemy rozwoju regionalnego. Red. T. Marszał, M. Opałło. Warszawa 1998.
132. Szomburg J. red., 2001, Polityka regionalna państwa pośród uwikłań instytucjonalno - regulacyjnych, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk.
133. Śliwa P., Regionalizm w Polsce a zjednoczenie Europy, [W:] Jaka Europa? Regionalizacja i integracja, Red. P. Buczkowski, K. Bondyra, P. Śliwa, Poznań 1998.
134. Wahl P.: Europejska polityka regionalna. Szczecin 2003. Warszawa 2000.
135. Wojtasik W.: Międzynarodowa współpraca regionalna województwa śląskiego. W: Współpraca transgraniczna i międzyregionalna województwa śląskiego (z uwzględnieniem dawnego województwa katowickiego). Red. P. Dobrowolski, Katowice 2004.
136. Woźniak J. Red.), 2001, Polskie regiony a fundusze Unii Europejskiej, Pro Animativa, Kraków, 2001.
137. Znaczenie funduszy pomocowych Unii Europejskiej dla Polski, 2000, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.

ARTYKUŁY

1. ABC pomocy dla samorządów. „Integracja Europejska” 1999, Nr 6.
2. Bagiński P.: Komitet Regionów. „Unia Europejska – serwis informacyjny.” 2000, Nr 6/7.
3. Barcz J.: Dochodzić swoich praw. „Dialog” 1996, Nr 1.
4. Bernatowicz G.: Nowy europejski regionalizm. „Sprawy Międzynarodowe” 1994, Nr 4.
5. Bielecki J., Stankiewicz A.: Między nami regionami. „Rzeczpospolita”, 31 X - 1 XI 2001.
6. Czarnow S.: Niektóre aspekty prawne współpracy transgranicznej i euroregionów.
7. „Państwo i Prawo” 1997, nr 10.
8. Czarnow S.: Pojęcie współpracy transgranicznej. „Samorząd Terytorialny” 1999, Nr 4.
9. Elżanowski M., Maciołek M., Przybysz P.: Region jako instytucja prawnoustrojowa. „Państwo i Prawo” 1990, Nr 8
10. Fill W.: Prawnofinansowe aspekty funkcjonowania Phare w Polsce. „Państwo i Prawo” 2002, nr 3.
11. Głębocki K.: Rola Komitetu Regionów w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej „Państwo i Prawo” 2002, nr 5.
12. Gmyrek A.M.: Polska i fundusze pomocowe. „Unia Europejska – serwis informacyjny.” 2000, nr 6/7.
13. Gorzelak G.: Regionalizm i regionalizacja w Polsce na tle europejskim. W: Czy Polskabędzie państwem regionalnym? Red. G. Gorzelak, B. Jałowiecki. „Studia Lokalnei Regionalne”. Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego. 1993, Nr 9.
14. Grosse T.G.: Wybrane aspekty globalizacji gospodarczej i jej politologiczne konsekwencje. „Studia polityczne” 2003, nr 14.
15. Karska A.: Współpraca regionalna. „Unia Europejska – serwis informacyjny.” 2003, nr 9.
16. Parzymies S.: Europa regionów. „Sprawy Międzynarodowe” 1994, nr 3.
17. Pfeiffer W.: Uniwersytet Europejski Viadrina we Frankfurcie nad Odrą

i Collegium Polonicum – powstanie, koncepcja i plan rozwoju. „Przegląd Zachodni” 1994, nr 2.

18. Polska w Europie regionów. „Rzeczpospolita”, 25 VII 2001.
19. Region po europejsku. „Unia Europejska – serwis informacyjny.” 2003, nr 2.
20. Reguński J.: Bijemy rekordy centralizmu. „Rzeczpospolita”, 28 X 2003.
21. Rybiński M.: Wyścig do kasy. „Polityka”, 4 III 1995.
22. Sadowski A.: Integracja europejska jako czynnik rozwoju regionalnego. „Unia Europejska – serwis informacyjny.” 2003, nr 5.
23. Sowiński R.: Ustawa regulująca udział jednostek samorządu terytorialnego w międzynarodowych zrzeszeniach społeczności lokalnych. „Samorząd Terytorialny” 2002, Nr 7 – 8.
24. Szlachta J.: Polityka regionalna Polski w perspektywie integracji z Unią Europejską. „Studia Regionalne i Lokalne”. Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego. 2001, Nr 1.
25. Śliwa P.: Regionalizacja Polski w kontekście integracji z Unią Europejską. „Przegląd Zachodni” 2001, Nr 2.
26. Węć J.: Regionalizacja w państwach Unii Europejskiej. „Przegląd Zachodni” 1994, Nr 2.
27. Wódcz J.: Nowa perspektywa w socjologicznych badaniach polskich regionów. „Region Polski” 2000, Nr 1.
28. Z pomocą Phare. „Unia Europejska – serwis informacyjny” 2001, nr 3.
29. Żelazo A.: Samorząd gminny w stosunkach międzynarodowych. „Polski Przegląd Dyplomatyczny”. Tom 1, Nr 2 (2).